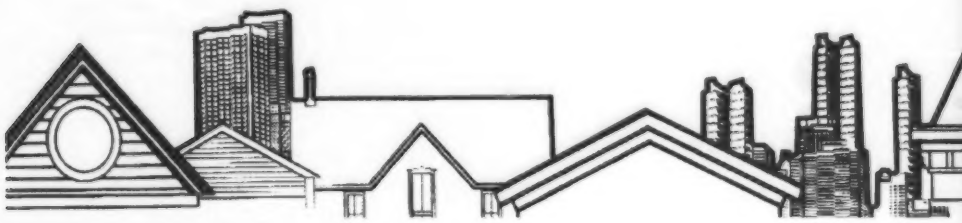
ACT CASE STUDY

PROJECT TO ENCOURAGE TRIPLEX AND QUADRUPLEX HOUSING CITY OF NANAIMO, BRITISH COLUMBIA

ACT - Affordability and Choice Today



FCM

Canadian Home Builders' Association

CHRA ACHRU

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

PB 0389

Canadian Home Builders' Association
150 Laurier Avenue West
Suite 500, Ottawa
K1P 5J4
Tel: (613) 230-3060

<www.chba.ca>

Canadian Housing and Renewal Association
130 Slater Street
Suite 408, Ottawa
K1P 6E2
Tel: (613) 594-3007

<www. chra-achru.ca>

Federation of Canadian Municipalities
24 Clarence Street
Ottawa
K1N 5P3
Tel: (613) 241-5221

<www. fcm.ca>

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa
K1A 0P7
Tel: (613) 748-2367

<www.cmhc-schl.gc.ca>

AFFORDABILITY AND CHOICE TODAY (A•C•T) REGULATORY REFORM PROJECT

Project to Encourage Triplex and Quadruplex Housing City of Nanaimo, British Columbia

Prepared for:

Federation of Canadian Municipalities
Canadian Home Builders' Association
Canadian Housing and Renewal Association
Canada Mortgage and Housing Corporation

November, 1998

Case study written by: **Rowena E. Moyes, Toronto, Ontario**

This case study was funded by Canada Mortgage and Housing Corporation, but the views expressed are the personal views of the authors and the Corporation accepts no responsibility for them.

Additional copies of this report and case studies produced to date can be obtained free of charge from the **Canadian Housing and Information Centre, 700 Montreal Road, Ottawa, Ontario, K1A 0P7. Tel: (613) 748-2367; Fax (613) 748-2143; E-mail: chic@cmhc-schl.gc.ca.**

Case studies and other Program information can be viewed on FCM's homepage at **www.fcm.ca.**

101-04684/

FOREWORD

The project documented in this case study received funding assistance under the Affordability and Choice Today (A•C•T) Program. A•C•T is a joint initiative, managed by the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders' Association, and the Canadian Housing and Renewal Association, together with the funding agency, Canada Mortgage and Housing Corporation. The A•C•T Program is administered by the Federation of Canadian Municipalities.

A•C•T, which was launched in January, 1990, was designed to foster changes to planning and building regulations and residential development approval procedures in order to improve housing affordability, choice and quality.

Through A•C•T, grants are awarded to municipalities, private and non-profit builders and developers, planners and architects to undertake innovative regulatory reform initiatives in municipalities across Canada. Three types of projects are awarded grants under the A•C•T Program: Demonstration Projects, Streamlined Approval Process Projects, and Case Studies (of existing initiatives).

- *Demonstration Projects* involve the construction of innovative Housing that demonstrates how modifications to planning and construction regulations can improve affordability, choice and quality.

- *Streamlined Approval Process Projects* involve development of the method or approach that reduces the time and effort needed to obtain approvals for housing projects.

- *Case Study* grants are awarded for the documentation of existing regulatory reform initiatives.

Change and innovation require the participation of all the players in the housing sector. A•C•T provides a unique opportunity for groups at the local level to work together to identify housing concerns, reach consensus on potential solutions, and implement action. Consequently, a key component of A•C•T-sponsored projects is the participation and cooperation of various players in the housing sector in all phases of each project, from development to realization.

All projects awarded a grant under the A•C•T Program are documented as case studies in order to share information on the initiatives and the benefits of regulatory reform with other Canadian communities. Each case study discusses the regulatory reform initiative, its goals and the lessons learned. Where appropriate, the cost savings resulting from modifications in various planning, development, and construction regulations are calculated and reported.

TABLE OF CONTENTS

PROJECT OVERVIEW i

1.0 PROJECT DESCRIPTION 1
- 1.1 Incentive for the Project 1
- 1.2 Formulation of Project Objectives, Strategies and Mobilization of Resources 2
- 1.3 Project Methodology 4

2.0 PROJECT RESULTS 8
- 2.1 Prototype Designs 8
- 2.2 Official Community Plan 10
- 2.3 Triplex and Quadruplex Infill Design Guidelines 10
- 2.4 Zoning 11
- 2.5 Public Education 11
- 2.6 Lessons Learned 12

3.0 DESCRIPTION OF COMMUNITY AND KEY PLAYERS 14
- 3.1 The City of Nanaimo 14
- 3.2 Industry 14
- 3.3 Architects 15
- 3.4 Community 15
- 3.5 Consultants 15

4.0 IMPACT ON AFFORDABILITY, CHOICE AND QUALITY 16
- 4.1 New Regulatory Structure Widens Housing Options 16
- 4.2 Triplex/Quadruplex Forms Offer Increased Affordability 16
- 4.3 Community and Council Members Are Being Educated about Housing Options 16
- 4.4 Ideas are being Transferred to Other Municipalities 16

APPENDIX A - Zoning Bylaw 4000.207 17

PROJECT OVERVIEW

The late 1980s were boom times for the City of Nanaimo on the east coast of Vancouver Island. In ten short years, the town doubled in size. But most of the new housing, especially in the north end, was large single family homes. Opportunities for the growing numbers of lower to moderate income seniors, empty nesters and first time buyers were few indeed.

In response, the City of Nanaimo got together with the Nanaimo Home Builders' Association, Nanaimo Chapter of the Vancouver Island Architects Association, and community representatives. They decided that well-designed triplex and quadruplex projects could provide an alternative form of housing that would fit in with traditional neighbourhoods.

The group applied for an A•C•T grant—initially for a joint demonstration project and regulatory reform initiative. They planned to prepare concept designs for several triplex and quadruplex buildings; build one of them in a high profile area, and use the experience to promote and achieve regulatory reform.

Unfortunately, the proposed development ran into opposition from residents, and the demonstration portion of the A•C•T project was cancelled. But the terms of reference were redefined, and the project went ahead as a regulatory reform initiative.

The new objectives were: to bring stakeholders in the housing sector together to design three innovative triplex and quadruplex housing forms; to prepare design guidelines for the development of attractive, affordable, triplex and quadruplex housing, and to adopt appropriate changes to the Official Community Plan, Zoning Bylaw, Subdivision Guidelines and Multi Family Development Permit Guidelines.

To accomplish this, the project consultants organized a mini design Charrette. They invited a small group of architects and city staff to develop initial concepts, which were then refined after input from the project team and other citizen and industry representatives.

From the Charrette's discussions, concept designs and illustrations, the consultants developed a draft Guideline for Innovative Triplex and Quadruplex Development.

The project went on hold for a while, as the City went through a complete updating and revision of its Official Community Plan (OCP). The concepts of mixed housing forms in neighbourhoods, improved choice, adaptability and affordability were part of those discussions. The new plan sets target densities for neighbourhoods at 15 units per hectare.

Once the OCP was approved in 1996, City staff began the process of finalizing the Guidelines, and drafting amendments to the plan and to the zoning bylaws to allow triplex and quadruplex developments in single family neighbourhoods.

A public Open House was held on the proposed amendments in May 1997. The Official Community Plan amendment and Guidelines were adopted by Council in September 1997. A new Residential Triplex and Quadruplex Zone (RM-2) was added to the zoning bylaw in February 1998.

In addition, the neighbourhood planning process is being used to educate residents and politicians on the new housing form.

The Nanaimo Society of Habitat for Humanity has tentative plans to build a triplex as its next affordable housing project. Planning staff are very supportive of this idea.

The concepts are also being circulated to other municipalities, in an informal way. Anyone who requests a copy of Nanaimo's award winning plan and supporting documents also receives the policy statements and guidelines.

1.0 PROJECT DESCRIPTION

1.1 Incentive for the Project

In 1991/92, the City of Nanaimo was preparing a Housing Policy for incorporation into the Official Community Plan. This was partly in response to British Columbia's amendments to the Municipal Act, which required all municipalities to include affordable housing policies in their plans.

During the research for its Housing Policy, the City identified several trends which suggested a growing need for smaller homes on easier care lots.

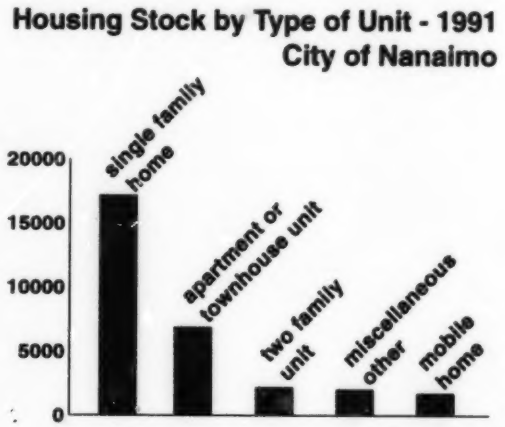
The most important trend was the aging of the population. Research showed that the number of seniors would increase and pre-retirees aged 45 - 65 would have a major impact on Nanaimo's housing market (increasing by 57% and almost 100% respectively between 1991 and 2001).

In addition, opportunities for low and moderate income households (including seniors, pre- retirees and first time buyers) to purchase or rent in Nanaimo were being limited – particularly in the northern area.

Median house prices had increased by between 65% and 97% between 1987 and 1991. Apartment condominiums had increased by 132%; townhouse condominiums had increased by 153%.

Finally, most of the new residential development was taking place in the north area of the City, in the form of large single family homes. Few affordable homes were planned or being built.

The City of Nanaimo, B.C., on Vancouver Island



Data source: Statistics Canada 1991 census

Triplex and quadruplex developments were identified as an important part of the solution to this market imbalance. However, there were some problems. Existing examples of low density multi-family housing in Nanaimo had created some public animosity towards duplex, triplex and quadruplex development. Also, existing Official Plan policies, zoning, subdivision and development design guidelines posed some impediments to these housing forms.

1.2 Formulation of Project Objectives, Strategies and Mobilization of Resources

In 1992, this City of Nanaimo set up a project team with local politicians and staff, the Nanaimo Home Builders' Association, the Vancouver Island Architects' Association and a citizens' advisory group. Their objective was to try to facilitate development of appropriate triplex and quadruplex projects.

The City brought its expertise in planning and housing issues. It was willing to donate significant staff time and resources to increasing the opportunities for affordable housing. It also had a building lot in a newly developing north end neighbourhood of single family homes. The lot might be appropriate for a small multi-family demonstration project.

The Nanaimo Home Builders' Association wanted to explore alternative housing options that could open up new markets, and meet real needs. Local architects also saw the project as a chance to encourage and showcase innovative design for affordable homes. And the community advisory groups wanted to make sure new housing was appropriate and met real community needs.

The projects team's initial plan called for five strategies:

- to design a prototype triplex which would be compatible with existing and future single family neighbourhoods;
- to draft Design Guidelines to facilitate new triplex and quadruplex development in select areas;
- to adopt the Guidelines and make appropriate amendments to the Official Community Plan and City zoning bylaw;
- to build an example of the prototype triplex on a high-visibility site provided by the City, and
- to use the built triplex to promote and gain community acceptance of this affordable housing form, through high visibility, fact sheets, media reports and an open house.

The Nanaimo Home Builders' Association suggested that it could build the triplex as its 1993 show home project. That way, its network of companies would donate some of the materials and labour. And it could work with Malaspina College's construction program, giving students practical experience, at virtually no cost to the project.

The City would contribute staff time, provide land at cost, and absorb the rezoning costs. The community would be involved through representatives of three citizen advisory committees.

Other project team members would donate their time and skills as in-kind contributions. However, several obstacles arose which resulted in changes to these plans. The first and biggest problem was neighbourhood opposition.

The City's first step had been to initiate a rezoning process for the site to low density multi- family use. The application was designed both to permit the building of the demonstration triplex and to alert adjacent residents that multi-family development was expected on the site.

Adjacent residents were not happy. Criticisms centred on traffic, parking and the appropriateness of "lower cost" housing in a neighbourhood of high end homes. Positions hardened, and opposition peaked at a public Open House.

View from the north slope of Nanaimo, overlooking the Strait of Georgia. *Photo courtesy City of Nanaimo*

"I was very supportive to begin with," says Keith Story, then president of the Nanaimo Home Builders' Association. "It would have been a nice looking building, which was certainly not out of place in the neighbourhood."

But the zoning for that area did not allow such a triplex project. And when the project group held the public meeting required for the rezoning, people said: "No, it wasn't supposed to be there. We don't want it." Instead of generating public support and good will, Storey says, the project was becoming a public irritant. "I didn't want to be involved in shoving something down people's throats."

Both the Home Builders' Association and the Architects' Association scaled back their participation, and the project group cancelled its plans to actually construct a triplex building.[1]

This was a major blow, with a serious impact on the A•C•T project's momentum. Despite these challenges, the Nanaimo representatives remain committed to their fundamental goal— facilitating triplex and quadruplex development. In consultation with the A•C•T program management committee, they decided to concentrate on the successful completion of three objectives leading to regulatory reform.

The three objectives pursued after June of 1993 were:

- to bring stakeholders in the housing sector together to produce three concept designs for innovative triplex and quadruplex housing forms;
- to prepare design guidelines for the development of affordable, well designed, triplex and quadruplex housing, and
- to adopt appropriate changes to the Official Community Plan and Zoning Bylaw.

In the meantime, the City endorsed a new Housing Policy (July 1993), and embarked on its "Plan Nanaimo" Official Community Plan review project (adopted July 1996).

1.3 Project Methodology

The project team used part of the A•C•T program funds to hire consultants. The consultants' role was to undertake the design concept, site planning, design guidelines and promotion. In the summer of 1993, a request for proposals was sent to Vancouver Island consultants and advertised in Nanaimo and Victoria newspapers. The contract was awarded to two Vancouver- area firms.

[1] The city site was still undeveloped at the time this report was prepared.

In September of 1993, after the demonstration project had already been cancelled, the consultants met with representatives of the City of Nanaimo Council, planning and building department staff, Housing Advisory Subcommittee, Nanaimo Affordable Housing Society, Vancouver Island Real Estate Board, Urban Development Institute (Nanaimo Chapter), and the Nanaimo and Area Branch of the Vancouver Island Architects' Association.

The group identified the social planning and design objectives they would like architects to consider in designing innovative triplex and quadruplex housing forms. These included:

- marketability
  - empty nesters
  - retirees
  - first time buyers
- adaptability/flexibility
- low maintenance
- integration into neighbourhood
- useable outdoor space
- environmentally sensitive materials

Those principles were then used to guide the discussions of a "mini Charrette" held in the summer of 1994. Two Nanaimo architects and one from Vancouver, together with City planners, spent a morning discussing how triplex and quadruplex developments could best be developed on three actual single-family-home-sized sites:

- a mid-block lot with a lane;
- a mid-block lot without a lane, and
- a corner lot.

Drawing on their quite varied outlooks and expertise, the group members discussed needs, options, and community "fit", and produced design concepts. At lunch, they were joined by the A•C•T project team, for a critique of the morning's work. Then, they spent the afternoon revising concepts and preparing illustrative sketches.

Over the next few months, the project consultants expanded on these results, producing a model titled "Innovative Housing for Neighbourhoods: Triplex and Quadruplex Infill Design Guidelines". Drafts were refined through comments by project team members.[2]

Then, the emphasis shifted to the mechanics of regulatory reform. There was involvement from the City of Nanaimo, including City Council and the departments of planning and development and corporate

[2] This report is available from the Canadian Housing Information Centre at 700 Montreal Road, Ottawa, Ontario K1A 0P7. Tel: (613) 748-2367. Toll-free 1-800-668-2642. Fax: (613) 748-4069

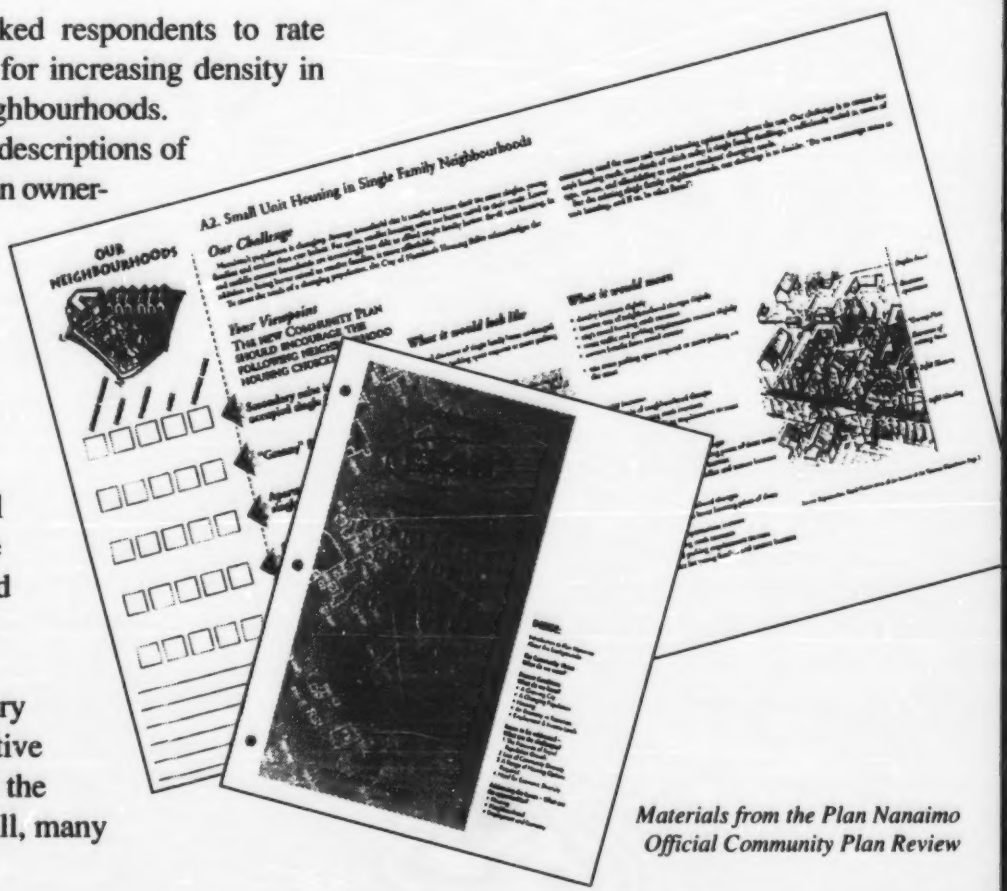
services. In addition, the five-citizen housing sub-committee of the social planning advisory committee was consulted.

Citizen reaction to triplex-type development was also assessed during public consultation for the City's Official Community Plan Review. In the spring of 1995, people were asked to participate in the planning process by completing "workbooks" with a series of questions.

One question asked respondents to rate different options for increasing density in single family neighbourhoods. They were given descriptions of secondary suites in owner-occupied homes, granny flats, existing homes converted to apartments, large lots subdivided into two or three small lots, or innovative duplex, triplex and fourplex projects.

Of these, secondary suites and innovative "plexes" received the most support. (Still, many respondents wanted their neighbourhoods to remain unchanged, with new housing and services to occur in new neighbourhoods.)

Nanaimo's new Official Community Plan was adopted in the summer of 1996. The plan's first goal was to build complete viable communities which increase housing choice, both in affordability and in form, while respecting existing communities.



Materials from the Plan Nanaimo Official Community Plan Review

More specific policies on triplex and quadruplex development had to come later. The plan contained a provision that amendments would be considered twice a year. Zoning amendments would only be considered after the new OCP had been adopted.

In May of 1997, the A•C•T project coordinator formally initiated the plan amendment process to add policy on triplex and quadruplex housing forms, and to attach the design guidelines as part of the Official Community Plan.

A public Open House was held at the end of May to seek comments on the draft guidelines and zoning regulations. All members of Nanaimo City Council, plus the Urban Development Institute (Nanaimo Chapter), Vancouver Island Real Estate Board, Nanaimo Home Builders Association, Neighbourhood Network, and 23 neighbourhood associations were invited to attend. However, attendance was very poor—perhaps partly because there was no specific project under discussion.

Although City staff were initially disappointed, they decided this apparent apathy probably indicated general support for the ideas. As one member put it, "people certainly show up at meetings if they disagree with what is proposed."

The Official Community Plan amendment and Guidelines were adopted by Council in September 1997. They detailed policies governing triplex and quadruplex development in areas designated as Neighbourhoods.

A new Residential Triplex and Quadruplex Zone (RM-2) was added to the zoning bylaw in February 1998. It applies in all areas previously zoned for duplex developments, plus those zoned for townhouses and small apartments.

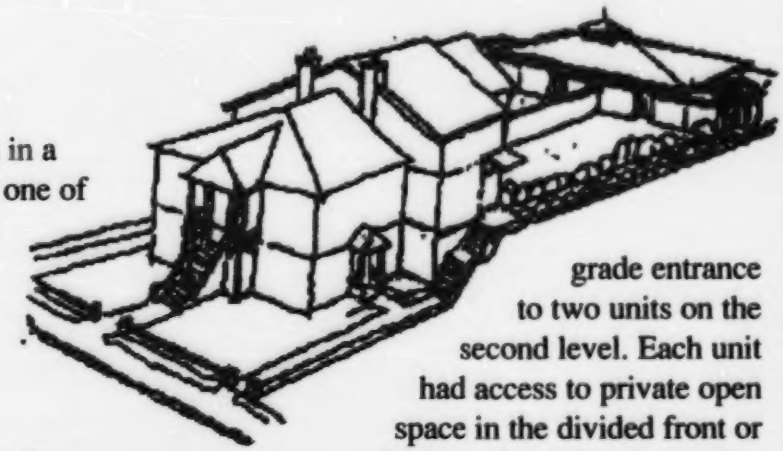
2.1 Prototype Designs

The mini Charrette produced sketches of concept designs for triplex and quadruplex housing for three specific but typical lots.

The target was to produce units that could sell for approximately $72,000 to $117,000—comparable to the price of a condominium apartment or townhome. The price of an average single family home in Nanaimo at that time was $147,500.

The main concepts are summarized below.[3]

Quadruplex on Sloped Lot



This 20.11 m x 43.43 m site was in a grid-style subdivision, typical of one of Nanaimo's older areas. The land sloped up to the lane at the rear of the lot.

The Charrette participants designed a quadruplex for this lot. The building took advantage of the sloped site, using different levels and roof lines to add interest to the structure. Exterior stairs also created separate unit identity.

All units had a private entrance at the front or side elevation. The sloped lot allowed grade entrance to two units on the second level. Each unit had access to private open space in the divided front or back yards, and patios and/or balconies were incorporated into the design.

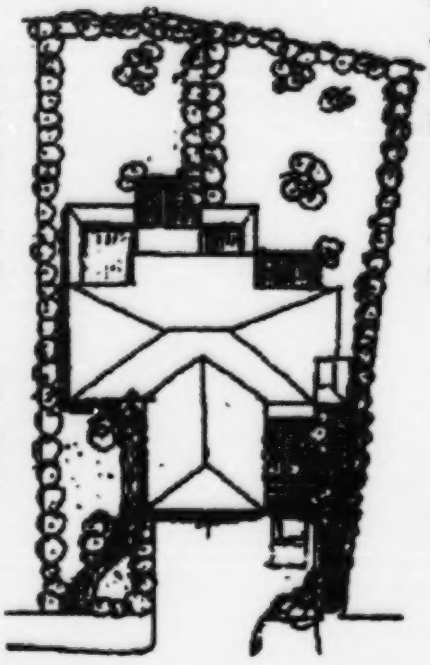
Parking was provided in a four-car garage accessed from the back lane. Two additional stalls were designed, alongside the garage.

[3] These concept designs are found in "Innovative Housing for Neighbourhoods: Triples and Quadruplex Infill Design Guidelines", City of Nanaimo, available from CHIC (see note 1).

Triplex on Mid-Block Lot

This site was an internal (mid block) lot with 16 m frontage and no laneway. The prototype offered a fairly traditional design, designed to fit into the surrounding neighbourhood style.

There were two units on the ground floor with their own back yards, and one on the second level with a roof deck. A two-car garage and tandem parking space provided for parking.



All three units had their own front entrances, facing the street.

Quadruplex on Corner Lot

The third site also was used to explore design options for a quadruplex. This site was a corner lot with no lane.

Essentially, it was treated somewhat like two attached duplexes, each facing one of the principal streets. Two private entrances and a driveway with two car garage were recommended for each street frontage. Again, each unit had its own private patio/yard or above-ground balcony.

Articulated roof treatments, staggered walls, bays, trim details, walkways, lighting and landscaping defined the separate units, and made sure the building would be attractive on both streets.

2.2 Official Community Plan

The OCP policies on neighbourhoods encourage our triplex and quadruplex development through both general and specific policies.

For example, the target density for neighbourhoods is set at 15 units per hectare (six units per acre). Average density is calculated on lands designated "neighbourhood" within approximately a 250-metre radius of the site. This should allow occasional triplex and quadruplex buildings in single family neighbourhoods.

The plan specifically calls for "a scattered small block pattern" of land use, rather than large areas of single housing form and/or density.

Quadruplexes are only encouraged on lots with lane access or on corner lots. On lands fronting on specific roads identified in the plan, rezoning for triplexes, quadruplexes, townhouses or apartments may be considered where development would enhance the appearance of the streetscape, as long as it is consistent with the Design Guidelines, and doesn't route traffic through surrounding residential areas. In these locations, floor area ratio may be up to 0.45, and other density limitations will not apply.

2.3 Triplex and Quadruplex Infill Design Guidelines

The Guidelines adopted in September 1997 outline design considerations and principles, based on and illustrated by the prototype design concepts produced at the A•C•T project's mini Charrette.

Minimum lot width for a triplex, for example, is set at 16 m at the lot frontage. Minimum area is 600 m^2.

Public discussion groups consider new OCP during Plan Nanaimo review. Photo courtesy City of Nanaimo.

Each unit should have a private entrance on the front or side elevation, individually landscaped and lighted. Two units should be at grade.

The document gives more details on providing parking, respecting the character of the existing neighbourhood, relating to the street, landscaping, and providing suitable housing for the city's changing population. Design elements should reflect the neighbouring homes in terms of building facades, roof pitches (a slope steeper than 6:12 is encouraged), architectural era and colours.

The guidelines recommend making the second floor smaller than the first floor, in order to avoid side wall massing (the "canyon" effect). Other guidelines address the need to create a visual transition to neighbouring buildings, and to define frontage character.

They also call for the use of landscaping and design to create attractive individual open space in front, back and side yards, as well as balconies and roof gardens.

2.4 Zoning

The residential triplex and quadruplex zone (RM-2) was passed in February 1998. It is intended to provide for the development of small scale multiple family residential buildings that are compatible with the scale or enhance the architectural style of single family residential development in the area. It replaced a previous zoning, already applied on more than 100 lots, which allowed duplex forms.

Subsection 7.2.3 sets the maximum floor area ratio for a triplex (including portions of the building used for parking) at 0.55. For quadruplex the maximum is 0.65.

Maximum lot coverage is 42% of the lot area for a triplex, and 48% for a quadruplex. Minimum lot sizes are as follows:

	Internal	with lane
Minimum lot size:	600.00 m^2	873.72 m^2
Minimum frontage:	16.00 m	20.11 m
Minimum depth:	34.32 m	43.43 m

Ground level units must have at least 18.6 m^2 of private outdoor space, and above-ground units must have at least 13.9 m^2.

The section of the zoning bylaw dealing with the RM-2 zone is reproduced in Appendix A.

2.5 Public Education

The City is promoting this housing form through the community planning process. Staff are using neighbourhood planning meetings to explain and give illustrations of the concept. Although this will take some

time, it has the best potential for overcoming opposition, says Sharon Fletcher, manager of Strategic Planning.

"We think this is the most positive way to provide information about this type of housing in a community that is protecting its single family neighbourhoods from other types of multiple housing development."

Still, the best promotional device will be a completed, attractive and working project, she says. A good project would help residents and politicians to visualize the kind of buildings possible under the guidelines.

Although there have been some tentative proposals, only one shows any real potential. One big reason for this is the slow housing market.

"Nanaimo's housing market has been very slow over the past couple of years," she says. In that kind of market, few people are willing to take a risk on "innovative" projects.

But the need is still there. Kate Lowe, member of the Chase River Neighbourhood Plan Steering Committee, says residents often assume "affordable" housing brings undesirable people.

"They are not building for pedophiles or axe murderers," she says. "It might be a single mum who's a nurse and wants to live near the hospital. A lot of seniors living on fixed incomes might be eligible for those triplexes —and other people who want to own their own home in a single family neighbourhood but can't quite afford it."

2.6 Lessons Learned

As discussed above, the objectives of this project were changed during its six year life span. The biggest change was the decision not to proceed with the demonstration project. But the regulatory reform went ahead. If these changes had been in place, it would probably have been much easier to get the initial proposal approved.

Felicity Adams was the city's planner involved in the project at its early stages. She is now a consultant with the firm City Spaces Consulting Ltd., which has recently completed a major project on citizen involvement for the British Columbia government. She identified these lessons for building team and community support:

1) As the project sponsor, identify examples of projects that were successful other A•C•T projects could be a resource. Explore why these were successful, how the proponents handled any controversial aspects, and what lessons could be learned.

2) With project partners, work through scenarios of possible community

reactions, such as a confrontation at a public meeting, and role play ways to handle difficult situations. Use external resources to assist with this if needed.

3) Develop a sheet of FAQs (answers to Frequently Asked Questions) for use by project partners.

4) Develop leadership within the project group so that one person is ready to talk to the media and to handle difficult questions knowledgeably and comfortably.

5) Utilize locally known groups or individuals to present the project.

Keith Story was the Nanaimo Home Builders' Association representative to the original project team. He has three main recommendations:

1) Include specific requirements for innovative housing types when new areas are being planned. Then, councillors and residents have a chance to comment during the planning process, and everybody knows in advance what is going to be built.

2) If you are dealing with an infill project, build community support as early as possible. Try to bring some actual people who would want to live in the completed project – in this case, single mothers, widows and people with handicaps—to the first public meeting.

3) If the community is actively opposed and negative positions have hardened, don't force a project through. You may do long term damage to the acceptability of the innovative concepts you are trying to promote.

Sharon Fletcher was the planner in charge of getting the regulatory reform accepted. She adds a few more recommendations:

1) Try to avoid changing personnel in the middle of a project. Change makes it extremely difficult to keep progressing properly.

2) Avoid having to juggle competing priorities. This specific project probably should not have been begun until after the large-scale review of Nanaimo's overall Official Community Plan had been completed. The City did not have enough resources to maintain the momentum for this project while planning staff were so busy with the main review.

3) The political climate is also important. The environment for adoption of these regulations was not in place until the housing policies of the new Official Community Plan had been accepted: that created a context within which to develop this type of housing form.

3.0 Description of Community and Key Players

Nanaimo is a waterfront community on Vancouver Island. In 1993, the community consisted of approximately 60,000 people. With a building boom in the late 1980s, it had doubled its size in 10 years. As a result, there was a protective attitude towards the character of existing communities, and a reaction against change and new innovations.

At the same time, almost 15 per cent of all families were headed by lone parents. A similar percentage of residents were 65 years or older – and that percentage was expected to increase by 57 per cent between 1991 and 2011. During the same period, the number of people aged 45 to 64 was expected to double.

The north end of the city was experiencing most of the new residential development. Since it was almost all in the form of large single-family homes, there were limited opportunities for low and moderate income households, including seniors, pre-retirees and first time buyers, to purchase or rent in this area.

3.1 The City of Nanaimo

The City initiated the development of the A•C•T project proposal. It offered to provide a site for a demonstration project, based on cost recovery once the project was complete. The department of planning and development would pursue rezoning of the site, and provide staff services for the entire project, including regulatory reform aspects.

As the project changed, and particularly after the demonstration project aspect was dropped, the City's leadership became even more critical.

City staff, particularly in the planning department, devoted a significant amount of time to the Charrette, guidelines and amendment of regulations.

3.2 Industry

The Nanaimo Home Builders' Association initially proposed to build the project as its 1993 "Show Home". It had begun conversations with its own members and with the organizers of the residential construction program at Malaspina College.

However, when the rezoning application ran into significant community opposition, the association decided it could not ignore the public judgment. Instead of generating good will and encouraging innovation, the project threatened to produce serious resentment in the community. So the association withdrew its support.

After the demonstration portion of the project was dropped, the Home Builders' Association was only involved in an advisory/review function. Other groups, including the Urban Development Institute (Nanaimo) and the Nanaimo Real Estate Board, filled similar roles—participating in meetings and reviewing drafts.

3.3 Architects

A representative of the Vancouver Island Architects' Association served on the original project team. The design Charrette involved Richard Hulbert of R. Hulbert and Associates Ltd. of Vancouver, and the Nanaimo architects Jerry Ellins and David Spearing. All of these firms had worked for the City before, and had a reputation for high quality design, sensitive to individual and community needs.

3.4 Community

The project team included a representative from the housing sub committee of the Social Planning Advisory Committee. This is a five-member citizen committee. In addition, the North Nanaimo Residents Advisory Committee (12 residents) and other community groups worked with the project team in various capacities.

3.5 Consultants

The project team hired Aplin and Martin Consultants Ltd. (engineers, planners, landscape architects and surveyors) and Elbe Locke Walls Architects Ltd. to supervise the project. Both were Vancouver area firms, with solid credentials in housing and planning.

4.1 New regulatory structure widens housing options

The new regulations for triplex and quadruplex development allow for a new form of non- intrusive, marketable, affordable housing which will meet identified housing needs.

Specific policies are included in Nanaimo's new Official Community Plan—a plan which is well protected by a highly motivated, well informed public and Council.

New guidelines and zoning allow these triplexes and quadruplexes to be built in areas already zoned for duplex-type forms (more than 100 lots in the city). Since they allow for a more compact form with higher density than is permitted for townhouses or small walkup apartments, they may also be useful for redeveloping smaller lots in areas with that zoning.

4.2 Triplex/quadruplex forms offer increased affordability

The concept designs produced during the Charrette and incorporated into Nanaimo's new regulations were aimed at producing small housing units that could sell for between 50 and 75% of the price of an average single family detached house. Ron Caldwell, chairman of the 'Habitat for Humanity' (Nanaimo Society), says this small multi-family form is attractive because of the cost of land in Nanaimo. The Society currently has plans to build a triplex as its next project. The project will be strata title (condominium ownership), and they hope to have it completed by June 1999.

City staff are supportive of the initiative, and would like to see more.

4.3 Community and Council members are being educated about housing options

Politicians and residents have been exposed to concept designs and ideas of how to introduce low density multiple housing options. Ideas are being discussed further during open house and "kitchen table" meetings for the neighbourhoods planning process.

4.4 Ideas are being transferred to other municipalities

Plan Nanaimo, as an award-winning Official Community Planning process,[4] was widely distributed. Municipal representatives from across Canada heard about its innovative features. Those who request copies of the plan and associated documents get exposed to the triplex/quadruplex policies.

[4] Plan Nanaimo received the Award of Excellence in 1997 from the Planning Institute of British Columbia. It was also a finalist for the 1997 Institute of Public Administration of Canada Award for Innovative Management.

APPENDIX A—ZONING BYLAW 4000.207

Nanaimo City Council passed its new residential triplex and quadruplex zone (RM-2, reproduced below) in February of 1998. It is intended to provide for the development of small scale multiple family residential buildings that are compatible with the scale or enhance the architectural style of single family residential development in a specific area. It replaces a previous zoning, already applied on more than 100 lots, which allowed duplex forms.

7.2 RESIDENTIAL TRIPLEX AND QUADRUPLEX ZONE - (RM-2) (4000.207; 1998-Feb- 02)

This zone provides for the development of small scale multiple family residential dwellings that are compatible with the scale or enhance the architectural style of single family residential development in the area.

7.2.1. PERMITTED USES (4000.075; 1995-Jan-23) (4000.178; 1998-Feb-02)
Bed and Breakfast, subject to Part 5
Boarding or Lodging, subject to Part 5
Duplexes
Triplexes
Quadruplexes
Single-family dwellings, subject to Subsections:

- 6.1.2. Condition of Use;
- 6.1.3. Density;
- 6.1.6. Yard Requirements;
- 6.1.7. Height of Buildings;
- 6.1.8. Height of Fences; and
- 6.1.9. Off-Street Parking

7.2.2. CONDITIONS OF USE

7.2.2.1. No storage or refuse receptacle areas shall be permitted in a front yard setback.

7.2.2.2. Where the use of a lot is triplex or quadruplex, the maximum gross floor area of each storey above the first storey shall not exceed 80% of the gross floor area of the first storey.

7.2.2.3. Quadruplexes shall only be permitted on corner lots or lots which abut a lane.

7.2.3. DENSITY

7.2.3.1. Not more than four dwelling units shall be permitted per lot.

7.2.3.2. Not more than two principal buildings shall be permitted on a lot.

7.2.3.3. The maximum floor area ratio of a triplex shall not exceed 0.55.

a) For the purpose of this subsection, the floor area ratio calculation shall include portions of the building used for parking purposes.

7.2.3.4. The maximum floor area ratio of a quadruplex shall not exceed 0.65.

a) For the purpose of this subsection, the floor area ratio calculation shall include portions of the building used for parking purposes.

7.2.4. LOT AREA

7.2.4.1. The minimum lot area shall not be less than 600 square metres (6,459 square feet) serviced by a community water system, a community sanitary sewer system, and a storm drainage system.

7.2.4.2. Notwithstanding Subsection 7.2.4.1., the minimum lot area for a corner lot shall not be less than 693 square metres (7,459 square feet) serviced by a community water system, a community sanitary sewer system, and a storm drainage system.

7.2.4.3. Notwithstanding Subsection 7.2.4.1., the minimum lot area for a lot abutting a lane shall not be less than 873.72 square metres (9,405 square feet) serviced by a community water system, a community sanitary sewer system, and a storm drainage system.

7.2.4.4. Notwithstanding Subsections 7.2.4.1. - 7.2.4.3., where a lot abuts a watercourse identified in Schedule G the required leave strip shall not be included in the calculation of minimum lot area.

7.2.5. LOT COVERAGE

7.2.5.1. The maximum lot coverage shall not exceed 40% of the lot area.

7.2.5.2. Notwithstanding Subsection 7.2.5.1., where the use of the lot is a triplex, the maximum lot coverage shall not exceed 42% of the lot area.

7.2.5.3. Notwithstanding Subsection 7.2.5.1., where the use of the lot is a quadruplex, the maximum lot coverage shall not exceed 48% of the lot area.

7.2.6. LOT DIMENSIONS

7.2.6.1. Notwithstanding Subsection 5.17.2., the minimum lot frontage shall be 16 metres (52.49 feet), or 20.11 metres (66 feet) where the lot is abutting a lane.

7.2.6.2. Notwithstanding Subsection 5.17.4., the minimum lot depth shall be 34.32 metres (112.6 feet) or 33 metres (108 feet) where the lot is a corner lot, or 43.43 metres (142.5 feet) where the lot is abutting a lane.

7.2.7. YARD REQUIREMENTS

7.2.7.1. A front yard of not less than 6 metres (19.69 feet) shall be provided.

7.2.7.2. Side yards of not less than 1.5 metres (4.92 feet) for each side yard shall be provided. In the case of a corner lot, the side yard adjoining the flanking street shall not be less than 3 metres (9.84 feet).

a) Notwithstanding Subsection 7.2.7.2., where the use of the lot is a triplex or quadruplex the side yard setback shall not be less than 2.4 metres (7.87 feet) where the entrance way faces the side yard.

7.2.7.3. A rear yard of not less than 6 metres (19.69 feet) shall be provided for a principal building. A rear yard of not less than 3 metres (9.84 feet) shall be provided for an accessory building.

7.2.7.4. Notwithstanding Subsections 5.4.2. and 5.4.3., where the use of the lot is a triplex or quadruplex the maximum projection into a required front yard or rear yard for open decks and steps shall be 3 metres (9.84 feet).

7.2.7.5. Notwithstanding Subsections 7.2.7.1. to 7.2.7.4., general regulations in Part 5 for the siting of buildings in proximity to watercourses and major roads will also apply.

7.2.8. HEIGHT OF BUILDINGS

7.2.8.1. The height of a principal building shall not exceed 7.75 metres (25.43 feet) nor three stories.

7.2.8.2. The height of am accessory building shall not exceed 4.5 metres (14.76 feet).

7.2.8.3. Notwithstanding Part 4, height shall be measured vertically from the average natural grade level recorded at the outermost corners of the building or the curb level, whichever is greater, as determined by survey to the highest part of the roof surface of a flat roof, the deck line of a mansard roof, and the mean level between the eaves an ridge of a gable, hip or gambrel of a sloped roof.

7.2.8.4. Where the use of the lot is triplex or quadruplex, dormers shall not be subject to the height requirements of this section.

7.2.9. HEIGHT OF FENCES

7.2.9.1. The height of a fence shall not exceed 1.2 metres (3.94 feet) in a front yard.

7.2.9.2. The height of a fence shall not exceed 1.8 metres (5.90 feet) in any side or rear yard, except where a side or rear yard abuts a lane, in which case the height of a fence shall not exceed 2.4 metres (7.87 feet).

7.2.9.3. In the case of a corner lot, the height of a fence shall not exceed 1.8 metres (5.9 feet) along the side adjoining the flanking street. (4000.075; 1995-Jan-23)

7.2.9.4. Notwithstanding Subsections 7.2.9.1. to 7.2.9.3., fence heights are subject to the general provisions set out in Part 3,"Visibility at Intersections", "Fence Heights", and "Height Exemptions".

7.2.10. PRIVATE OUTDOOR SPACE

7.2.10.1. Where use of a lot is a triplex or quadruplex, private outdoor space shall be provided for each dwelling unit as follows:

a) Ground level dwelling units shall be provided no less than 18.6 square metres (200 square feet) of private outdoor space with a minimum depth of 3.65 metres (12 feet).

b) Above ground level dwelling units shall be provided no less than 13.9 square metres (150 square feet) of private outdoor space with a minimum depth of 2.43 metres (8 feet).

7.2.11. OFF-STREET PARKING

7.2.11.1. Off-street parking shall be provided and maintained in accordance with the Off-Street Parking Regulations in Part 13 of this Bylaw.

7.2.12 SCREENING AND LANDSCAPING

7.2.12.1. All mechanical, electrical or other service equipment located outside or on the roof of a building shall be screened from adjacent properties and streets by ornamental structures, landscaping, or other means.

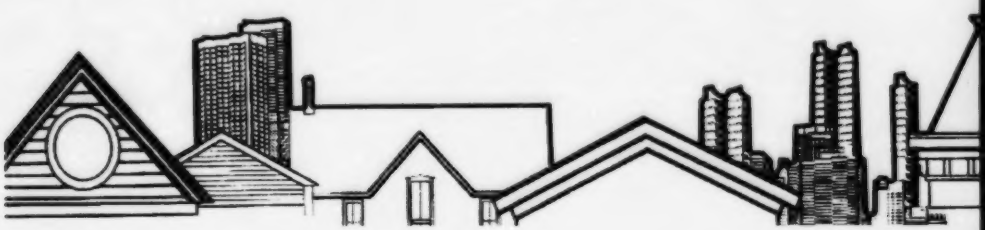
7.2.12.2. All outdoor storage and refuse receptacle areas shall be screened in accordance with Part 14 of this Bylaw.

7.2.12.3. Where an RM-2 Zone abuts a highway, or abuts or is across a highway from an RS, A, C, MA, I or P Zone, screening and landscaping shall be provided in accordance with the requirements of Part 14 of this Bylaw.

ACT-ÉTUDE DE CAS

PROJET VISANT À ENCOURAGER LES TRIPLEX ET QUADRUPLEX VILLE DE NANAIMO (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

ACT - Abordabilité et choix toujours



FCM

Association canadienne des constructeurs d'habitations

CHRA ACHRU

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

PB 0389

Association canadienne des constructeurs d'habitations
150, avenue Laurier Ouest,
pièce 500, Ottawa
K1P 5J4
Tél : (613) 230-3060

www.chba.ca

Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
130, rue Slater,
pièce 408, Ottawa
K1P 6E2
Tél : (613) 594-3007

www. chra-achru.ca

Féderation canadienne des municipalités
24, rue Clarence,
Ottawa
K1N 5P3
Tél : (613) 241-5221

www. fcm.ca

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal,
Ottawa
K1A 0P7
Tél : (613) 748-2367

www.cmhc-schl.gc.ca

ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS (A•C•T)
PROJET DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Projet visant à encourager les triplex et quadruplex
Ville de Nanaimo (Colombie-Britannique)

Préparé pour :

la Fédération canadienne des municipalités
l'Association canadienne des constructeurs d'habitations
l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
la Société canadienne d'hypothèques et de logement

Novembre 1998

Étude de cas rédigée par : **Rowena E. Moyes, Toronto (Ontario)**

Cette étude de cas a bénéficié de l'aide financière de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais les opinions exprimées sont les avis personnels des auteurs et la Société décline toute responsabilité à leur égard.

On peut obtenir sans frais des copies supplémentaires de ce rapport ainsi que des études de cas produites jusqu'à ce jour du **Centre canadien de documentation sur l'habitation, 700, chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7. Tél. : (613) 748-2367; téléc. : (613) 748-2143; courriel : chic@cmhc-schl.gc.ca.**

Les études de cas et d'autres renseignements sur le programme peuvent être visualisés à la page d'accueil de la FCM, à **www.fcm.ca**

AVANT-PROPOS

Le projet documenté dans cette étude de cas a bénéficié d'une aide financière en vertu du programme Abordabilité et choix toujours (A•C•T). Le Programme A•C•T est une initiative conjointe gérée par la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui sert aussi d'organisme de financement. Il est administré par la Fédération canadienne des municipalités.

Le programme A•C•T, qui a été lancé en janvier 1990 était destiné à favoriser les changements des règlements d'urbanisme et de construction et des méthodes d'approbation de projets d'aménagement résidentiel afin d'améliorer l'abordabilité, le choix et la qualité des logements.

Dans le cadre du programme A•C•T, on accorde des subventions aux municipalités, aux constructeurs et promoteurs privés et sans but lucratif, aux urbanistes et aux architectes pour qu'ils entreprennent des projets novateurs de réforme de la réglementation dans les municipalités du Canada entier. Des subventions du programme sont accordées pour trois types de projets: les projets de démonstration, les projets de rationalisation du processus d'approbation et les études de cas (d'initiatives existantes).

- Les *projets de démonstration* : dans le cadre de ces projets, on construit des logements novateurs qui montrent comment des modifications des règlements d'urbanisme et de construction peuvent améliorer l'abordabilité, le choix et la qualité.
- *Projets de rationalisation du processus d'approbation* : il s'agit d'élaborer une méthode ou une approche qui réduit le temps et l'effort nécessaires pour obtenir les approbations essentielles à la construction d'ensembles d'habitation.
- *Étude de cas* : des subventions sont accordées pour documenter des initiatives existantes de réforme de la réglementation.

Le changement et l'innovation nécessitent la participation de tous les intervenants dans le secteur du logement. Le projet A•C•T donne aux groupes locaux une occasion unique de travailler ensemble pour relever les préoccupations dans le secteur du logement, parvenir à un consensus sur les solutions possibles et passer à l'action. Par conséquent, une composante clé des projets parrainés par le programme A•C•T est la participation et la coopération de divers intervenants du secteur de l'habitation à toutes les étapes de chaque projet, depuis son élaboration jusqu'à sa réalisation.

Tous les projets qui bénéficient d'une subvention en vertu du programme A•C•T font l'objet d'études de cas afin que l'information sur les initiatives et les avantages de la réforme de la réglementation puisse être communiquée à d'autres collectivités canadiennes. Dans chaque étude de cas, on traite de l'initiative de réforme de la réglementation, de ses buts et des leçons qu'on en a tirées. Lorsque cela convient, les économies découlant des modifications de divers règlements d'urbanisme, d'aménagement et de construction sont calculées et communiquées.

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU DU PROJET i

1.0 DESCRIPTION DU PROJET 1
- 1.1 La raison d'être du projet 1
- 1.2 La formulation des objectifs du projet et des stratégies et la mobilisation des ressources 2
- 1.3 La méthodologie du projet 5

2.0 RÉSULTATS DU PROJET 9
- 2.1 Les prototypes 11
- 2.2 Le plan communal officiel .....
- 2.3 Les directives de conception de triplex et de quadruplex à construire sur des terrains intercalaires 12
- 2.4 Le zonage 12
- 2.5 L'éducation du public 13
- 2.6 Les leçons retenues 14

3.0 DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ET DES PRINCIPAUX INTERVENANTS 16
- 3.1 La ville de Nanaimo 16
- 3.2 Le secteur de l'habitation 16
- 3.3 Les architectes 17
- 3.4 La collectivité 18
- 3.5 Les consultants 18

4.0 RÉPERCUSSIONS SUR LE COÛT, LE CHOIX ET LA QUALITÉ DU LOGEMENT 19
- 4.1 Le nouveau cadre de réglementation élargit les choix de logements 19
- 4.2 Les triplex et quadruplex augmentent l'abordabilité 19
- 4.3 On informe les membres de la collectivité et du conseil municipal sur les choix de logements 19
- 4.4 Les idées sont transférées à d'autres municipalités 20

ANNEXE A – Règlement de zonage 4000.207 21

APERÇU DU PROJET

La ville de Nanaimo, située sur la côte est de l'île de Vancouver, a connu une phase d'expansion à la fin des années 1980. En dix années seulement, la taille de la ville a doublé. Toutefois, les grandes maisons individuelles constituaient la plus grande partie des nouveaux logements, notamment dans la zone nord. Les choix de logements pour le nombre croissant d'aînés, de ménages âgés sans enfants et d'accédants à la propriété à revenu faible ou modéré étaient très limités.

En réponse à cette situation, la ville de Nanaimo a communiqué avec la Nanaimo *Home Builders' Association* (association des constructeurs d'habitations de Nanaimo), la section de Nanaimo de la *Vancouver Island Architects' Association* (association des architectes de l'île de Vancouver) et des représentants de la collectivité. Ensemble, ils ont décidé que des triplex et quadruplex bien conçus pourraient constituer une forme de logement de rechange qui s'intégrerait bien dans les quartiers traditionnels.

Le groupe a présenté une demande de subvention du programme A•C•T, au début pour un projet de démonstration allié à une initiative de réforme de la réglementation. Il avait l'intention de préparer plusieurs modèles de triplex et de quadruplex, d'en construire un dans une zone très en vue et d'utiliser cette expérience pour promouvoir et obtenir une réforme de la réglementation.

Malheureusement, les résidents se sont opposés à l'ensemble proposé et le volet de démonstration du projet A•C•T a été annulé. Toutefois, on a redéfini ses paramètres et le projet a été réalisé en tant qu'initiative de réforme de la réglementation.

Les nouveaux objectifs étaient : de réunir les intervenants du secteur du logement pour concevoir trois formes novatrices de triplex et de quadruplex; de préparer des directives de conception pour l'aménagement de triplex et de quadruplex attrayants et abordables; et d'adopter des changements appropriés du plan communal officiel, du règlement de zonage, des directives sur le lotissement et des directives pour l'octroi de permis d'aménagement de collectifs.

Pour parvenir à ces fins, les consultants du projet ont organisé une mini-charrette de conception. Ils ont invité un petit groupe d'architectes et de fonctionnaires de la ville à élaborer les concepts initiaux, qu'ils ont ensuite perfectionnés après avoir obtenu l'apport de l'équipe du projet et d'autres représentants des citoyens et du secteur de l'habitation.

À partir des discussions à la charrette, des concepts mis au point et des illustrations, les consultants ont élaboré un projet de directives pour l'aménagement de triplex et de quadruplex novateurs.

Le projet a été suspendu pendant un certain temps pendant que la ville complétait une mise à jour et une révision complètes de son plan communal officiel. Les concepts de l'intégration de divers types de logements dans les quartiers et de l'amélioration du choix, de l'adaptabilité et de l'abordabilité faisaient partie de ces discussions. Dans le nouveau plan, les densités visées pour les quartiers (« neighbourhoods ») sont de quinze logements par hectare.

Après l'approbation du plan communal officiel en 1996, le personnel de la ville a entamé le processus de mise au point définitive des directives et de rédaction de modifications du plan et du règlement de zonage pour permettre l'aménagement de triplex et de quadruplex dans les quartiers de maisons individuelles.

Une journée d'accueil public axée sur les modifications proposées a eu lieu en mai 1997. Le Conseil a adopté la modification du plan communal officiel et les directives en septembre 1997. Une nouvelle zone résidentielle pour triplex et quadruplex (RM-2) a été ajoutée au règlement de zonage en février 1998.

En plus, on utilise le processus de planification de quartier pour éduquer les résidents et les politiciens sur la nouvelle forme de logement.

La *Nanaimo Society of Habitat for Humanity* envisage de construire un triplex dans le cadre de son prochain projet de production de logements abordables. Le personnel du service d'urbanisme est très favorable à cette idée.

On transmet les concepts à d'autres municipalités de façon officieuse. Quiconque demande une copie du plan primé de Nanaimo et des documents pertinents reçoit également les énoncés de politique et les directives.

1.0 DESCRIPTION DU PROJET

1.1 La raison d'être du projet

En 1991-1992, la ville de Nanaimo préparait une politique du logement qu'elle voulait intégrer dans le plan communal officiel. Cela visait en partie à donner suite aux modifications apportées par la Colombie-Britannique à sa loi sur les municipalités, qui exigeaient que toutes les municipalités incluent des politiques sur le logement abordable dans leurs plans.

Pendant la recherche effectuée en vue de l'établissement de sa politique du logement, la ville a relevé plusieurs tendances qui semblaient indiquer un besoin croissant de petites maisons sur des terrains plus faciles à entretenir.

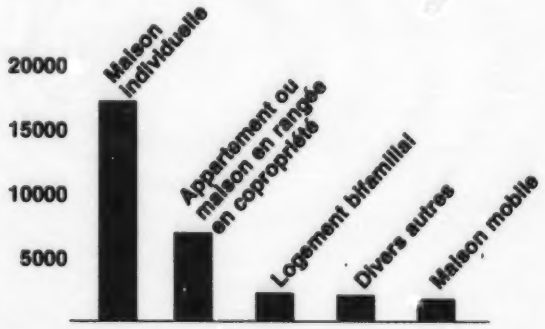
Ville de Nanaimo (C.-B.) sur l'île de Vancouver

La tendance la plus importante était le vieillissement de la population. Les recherches montraient que le nombre de personnes âgées augmenterait et que les personnes âgées de 45 à 65 ans auraient un impact important sur le marché du logement de Nanaimo (augmentation de 57 % et de près de 100 %, respectivement, entre 1991 et 2001).

En plus, les occasions pour les ménages à revenu faible et modéré (comprenant des aînés, des personnes à la veille de la retraite et des accédants à la propriété) d'acheter ou de louer un logement à Nanaimo étaient limitées, notamment dans le secteur nord.

Les prix médians des maisons avaient connu une hausse s'établissant entre 65 % et 97 % entre 1987 et 1991. Les prix des appartements en copropriété avaient augmenté de 132 %, alors que ceux des maisons en rangée en copropriété avaient progressé de 153 %.

Stock de logements par type de logement - 1991 Ville de Nanaimo



Source des données : Recensement de 1991 de Statistique Canada

Enfin, la plus grande partie des nouveaux ensembles résidentiels étaient construits dans le secteur nord de la ville et prenaient la forme de grandes maisons individuelles. Peu de maisons abordables étaient prévues ou construites.

On a constaté que les triplex et quadruplex constitueraient une partie importante de la solution à ce déséquilibre du marché. Toutefois, ils présentaient certains problèmes. Les collectifs existants de faible densité à Nanaimo avaient suscité l'animosité du public à l'égard des duplex, triplex et quadruplex. En plus, les politiques du plan officiel, le zonage et les directives en matière de lotissement et de conception présentaient des obstacles à la production de ces formes de logements.

1.2 La formulation des objectifs du projet et des stratégies et la mobilisation des ressources

En 1992, la ville de Nanaimo a créé une équipe de projet comprenant des politiques et fonctionnaires locaux et des représentants de l'association des constructeurs d'habitations de Nanaimo, de l'association des architectes de l'île de Vancouver et d'un groupe consultatif de citoyens. Cette équipe avait pour but d'essayer de faciliter l'aménagement de triplex et de quadruplex appropriés.

La ville offrait ses compétences en matière de planification et de logement. Elle était disposée à consacrer des ressources considérables à l'accroissement des possibilités de production de logements abordables et à autoriser son personnel à y travailler. En plus, elle disposait d'un terrain à bâtir dans un quartier de maisons individuelles en expansion dans le secteur nord. Elle croyait que le terrain pourrait convenir à la construction d'un petit projet de démonstration de collectif d'habitation.

L'association des constructeurs d'habitations de Nanaimo voulait explorer d'autres choix de logements qui pourraient établir de nouveaux débouchés et répondre à des besoins réels. Les architectes locaux considéraient aussi le projet comme une occasion d'encourager et de montrer des modèles novateurs de maisons abordables. Enfin, les groupes consultatifs communautaires voulaient s'assurer que les logements neufs étaient appropriés et répondaient aux besoins de la collectivité.

Le plan initial de l'équipe de projet prévoyait cinq stratégies :

- concevoir le prototype d'un triplex qui serait compatible avec les quartiers existants et futurs de maisons individuelles;

- rédiger des directives de conception pour faciliter la production de triplex et de quadruplex dans des zones précises;
- adopter les directives et apporter les modifications appropriées au plan communal officiel et au règlement de zonage municipal;
- construire le prototype de triplex sur un terrain très en vue fourni par la ville et
- utiliser le triplex construit pour promouvoir et obtenir l'acceptation de cette forme de logement abordable dans la collectivité, au moyen d'une grande visibilité, de feuillets documentaires, de reportages dans les médias et d'une journée d'accueil.

L'association des constructeurs d'habitations de Nanaimo a proposé de construire le triplex dans le cadre de son projet de construction de maison témoin de 1993. Ainsi, son réseau d'entreprises ferait don d'une partie des matériaux et de la main-d'œuvre. En plus, l'Association pourrait travailler en collaboration avec le programme de construction du collège Malaspina pour permettre aux étudiants d'obtenir de l'expérience pratique presque sans frais pour le projet.

La ville allait contribuer le temps de ses employés, fournir le terrain au prix coûtant et absorber les coûts du rezonage. La collectivité participerait au projet par l'intermédiaire des représentants de trois comités consultatifs des citoyens.

D'autres membres de l'équipe de projet allaient faire des contributions en donnant de leur temps et en offrant leurs compétences. Toutefois, plusieurs obstacles ont eu pour effet de modifier ces projets. Le

Vue de la pente nord de Nanaimo, donnant sur le détroit de Georgia. Photo reproduite avec la permission de la ville de Nanaimo

premier problème, et le plus important, a été l'opposition dans le quartier.

La première mesure que la ville avait prise avait été d'entamer le processus de rezonage pour le terrain afin de permettre son utilisation pour un collectif de faible densité. La demande visait à la fois à permettre la construction du triplex de démonstration et à avertir les résidents voisins de la construction probable d'un collectif sur le terrain.

Les résidents à proximité n'étaient pas heureux. Les critiques concernaient surtout la circulation, le stationnement et la mesure dans laquelle il convenait de construire des logements « à faible coût » dans un quartier de maisons haut de gamme. Les parties ont durci leurs opinions et l'opposition a atteint son plus haut point au cours d'une journée d'accueil publique.

« Au début, j'appuyais fortement le projet, dit Keith Storey, qui était président de l'association des constructeurs d'habitations de Nanaimo à ce moment-là. Le bâtiment aurait eu belle apparence et n'aurait certainement pas détonner dans le quartier. »

Mais le zonage de ce secteur ne permettait pas la construction d'un triplex. Ainsi, lorsque l'équipe du projet a tenu l'audience publique requise pour le rezonage, les gens ont dit qu'un tel immeuble ne devait pas se trouver dans leur quartier et qu'ils n'en voulaient pas. Au lieu de susciter le soutien du public et la bonne volonté, poursuit Storey, le projet devenait un irritant public. « Je ne voulais pas imposer le projet aux gens. »

L'association des constructeurs d'habitations et l'association des architectes ont toutes deux réduit leur participation et le groupe du projet a annulé ses projets de construction d'un triplex.[1]

Cela a été un dur coup qui a eu un effet important sur le dynamisme du projet A•C•T. Malgré ces difficultés, l'engagement des représentants de Nanaimo à l'égard de leur but fondamental, qui était de faciliter l'aménagement de triplex et de quadruplex, est demeuré intact. Après avoir consulté le comité de gestion du programme A•C•T, l'équipe a décidé de se concentrer sur l'atteinte de trois objectifs menant à la réforme de la réglementation.

Après le mois de juin 1993, l'équipe s'est donnée les trois objectifs suivants :

- réunir les intervenants du secteur de l'habitation pour produire trois modèles de triplex et de quadruplex novateurs;

[1] Au moment de la préparation de ce rapport, le site de la ville nétait pas encore aménagé.

- préparer des directives de conception pour l'aménagement de triplex et de quadruplex abordables et bien conçus et
- adopter les changements appropriés du plan communal officiel et du règlement de zonage.

Entre-temps, la ville a approuvé une nouvelle politique du logement (juillet 1993) et a entamé son projet de révision de son plan communal officiel, appelé « Plan Nanaimo » (adopté en juillet 1996).

1.3 La méthodologie du projet

L'équipe du projet a utilisé une partie des fonds du programme A•C•T pour employer des consultants. Le rôle de ces derniers était de concevoir les modèles, de planifier l'aménagement des terrains, de rédiger des directives de conception et de faire de la promotion. À l'été de 1993, une demande de proposition a été envoyée aux consultants de l'île de Vancouver et a paru dans les journaux de Nanaimo et de Victoria. Le contrat a été accordé à deux entreprises de la région de Vancouver.

En septembre 1993, après que le projet de démonstration eut déjà été annulé, les consultants ont rencontré des représentants du conseil municipal et des services d'urbanisme et de construction de Nanaimo, du *Housing Advisory Subcommittee* (sous-comité consultatif sur le logement), de la *Nanaimo Affordable Housing Society* (société du logement abordable de Nanaimo), de la chambre immobilière de l'île de Vancouver, de l'Institut du développement urbain (section de Nanaimo) et de la section de Nanaimo et des environs de l'association des architectes de l'île de Vancouver.

Le groupe a cerné les objectifs en matière de planification sociale et de conception qu'il voulait que les architectes prennent en compte pour concevoir des triplex et quadruplex novateurs. Ces objectifs comprenaient :

- la vendabilité
  - ménages âgés sans enfants
  - retraités
  - accédants à la propriété
- adaptabilité/souplesse
- facilité d'entretien
- intégration dans le quartier
- espace extérieur utilisable
- matériaux écologiques

Ces principes ont ensuite servi à diriger les discussions d'une « mini-charrette » qui a eu lieu pendant l'été de 1994. Deux architectes de Nanaimo et un autre de Vancouver ont passé un avant-midi à discuter avec les urbanistes municipaux de la meilleure façon d'aménager des triplex et des quadruplex sur trois terrains réels d'une superficie convenant aux maisons individuelles :

- un terrain au milieu d'un îlot avec une ruelle;
- un terrain au milieu d'un îlot sans ruelle et
- un terrain d'angle.

En puisant dans leurs perspectives et compétences très diversifiées, les membres du groupe ont discuté des besoins, des options et de la « compatibilité » avec la collectivité avant de produire des concepts. À l'heure du déjeuner, l'équipe du projet A•C•T s'est jointe à eux pour échanger sur le travail réalisé pendant la matinée. Ils ont ensuite passé l'après-midi à réviser les concepts et à préparer des esquisses pour les illustrer.

Pendant les quelques mois qui ont suivi, les consultants du projet ont fait fond sur ces résultats pour produire un modèle qu'ils ont décrit dans un document intitulé « *Innovative Housing for Neighbourhoods: Triplex and Quadruplex Infill Design Guidelines* ». Les commentaires faits par les membres de l'équipe du projet ont permis d'améliorer les versions ultérieures.[2]

L'équipe s'est ensuite concentrée sur le processus de réforme de la réglementation. Elle a bénéficié de la participation de la ville de Nanaimo, y compris du conseil municipal et des services de l'urbanisme et de l'aménagement, ainsi que des services généraux. En plus, l'équipe a consulté le sous-comité du logement, composé de cinq citoyens, du comité consultatif sur la planification sociale.

La réaction des citoyens à l'aménagement de triplex a également été évaluée pendant une consultation publique en vue de la révision du plan communal officiel de la ville. Au printemps de 1995, on a demandé aux citoyens de participer au processus de planification en remplissant des cahiers de consultation comprenant une série de questions.

Entre autres, on demandait aux répondants de coter différentes options visant à accroître la densité des quartiers de maisons individuelles. Le cahier donnait des descriptions des diverses options, c'est-à-dire les appartements-accessoires dans des maisons occupées par leur propriétaire, les pavillons-jardins, les maisons existantes transformées en immeubles d'appartements, les grands terrains lotis en deux ou trois petits terrains ou les duplex, triplex et quadruplex novateurs.

Parmi ces options, ce sont les appartements-accessoires et les plex novateurs qui ont bénéficié de l'appui le plus grand. (De nombreux répondants

[2] On peut se procurer ce rapport auprès du Centre Canadien d'exportation pour l'habitation, au 700 chemin Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7
Tél. : (613) 748-2367.
Numéro sans frais : 1-800-668-2642
Télécopieur : (613) 748-4069

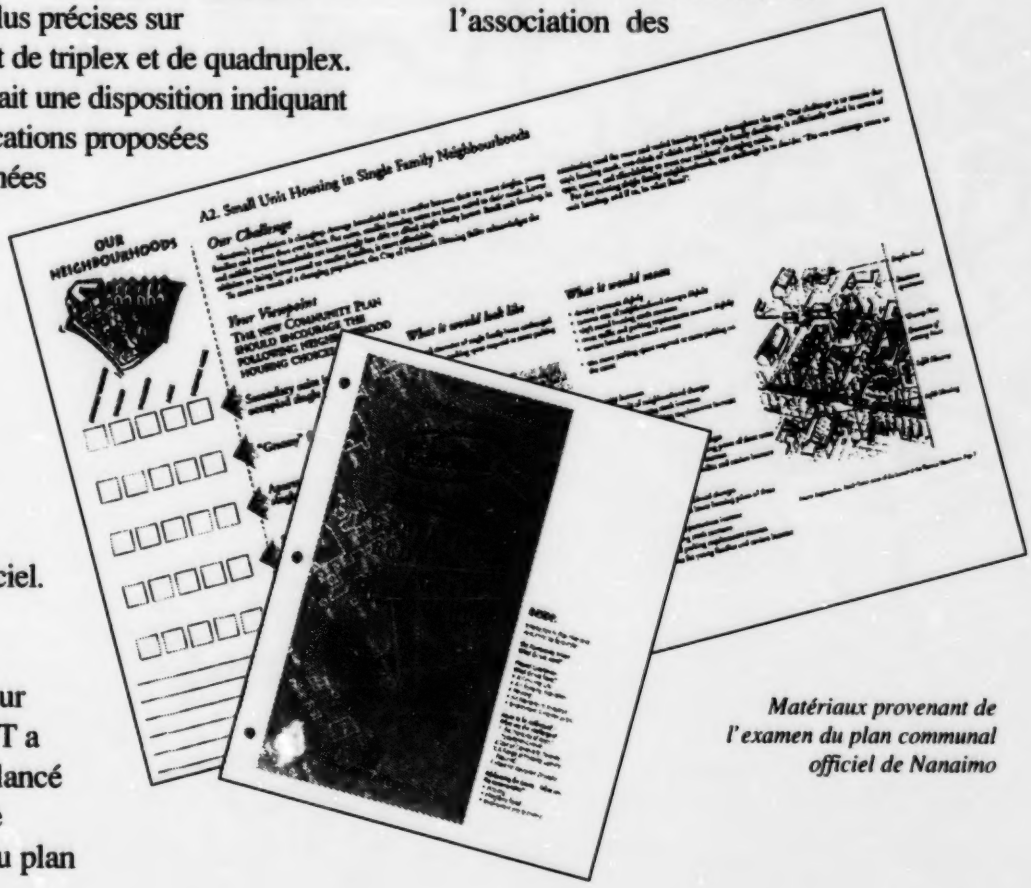
voulaient néanmoins que leur quartier demeure inchangé et que les nouveaux logements et services soient offerts dans de nouveaux quartiers.)

Le nouveau plan communal officiel de Nanaimo a été adopté pendant l'été de 1996. Le premier but du plan était de bâtir des communautés viables complètes qui augmentent les choix de logements, tant au niveau de l'abordabilité que de la forme, tout en respectant les collectivités existantes.

Il a fallu remettre à plus tard l'établissement de politiques plus précises sur l'aménagement de triplex et de quadruplex. Le plan contenait une disposition indiquant que les modifications proposées seraient examinées deux fois l'an. Les modifications du zonage ne seraient envisagées qu'après l'adoption du nouveau plan communal officiel.

En mai 1997, le coordonnateur du projet A•C•T a officiellement lancé le processus de modification du plan en vue d'y ajouter une politique sur les triplex et les quadruplex et d'intégrer les directives de conception dans le plan communal officiel.

On a tenu une journée d'accueil publique à la fin de mai pour demander les commentaires des citoyens sur le projet de directives et le règlement de zonage. Tous les membres du conseil municipal de Nanaimo ainsi que les représentants de l'Institut du développement urbain (section de Nanaimo), de la chambre immobilière de l'île de Vancouver, de l'association des



Matériaux provenant de l'examen du plan communal officiel de Nanaimo

constructeurs d'habitations de Nanaimo, du *Neighbourhood Network* (réseau de quartiers) et de 23 associations de quartier ont été invités à y assister. Toutefois, très peu de personnes se sont présentées, possiblement en partie parce qu'on n'allait pas discuter d'un projet particulier.

Bien que le personnel de la ville ait d'abord été déçu, il a ensuite décidé que cette apathie apparente indiquait probablement un appui général de leurs idées. Comme l'a dit un membre, « les gens se présentent en grand nombre aux réunions s'ils ne sont pas d'accord avec ce qui est proposé ».

La modification du plan communal officiel et les directives ont été adoptées par le conseil en septembre 1997. Elles exposaient en détail les politiques régissant l'aménagement de triplex et de quadruplex dans les secteurs désignés « Neighbourhood » (quartiers).

Une nouvelle zone résidentielle pour triplex et quadruplex (RM-2) a été ajoutée au règlement de zonage en février 1998. Elle s'applique à tous les secteurs dont le zonage prévoyait antérieurement l'aménagement de duplex, ainsi qu'à ceux dont le zonage autorise l'aménagement de maisons en rangée et de petits immeubles d'appartements.

2.1 Les prototypes

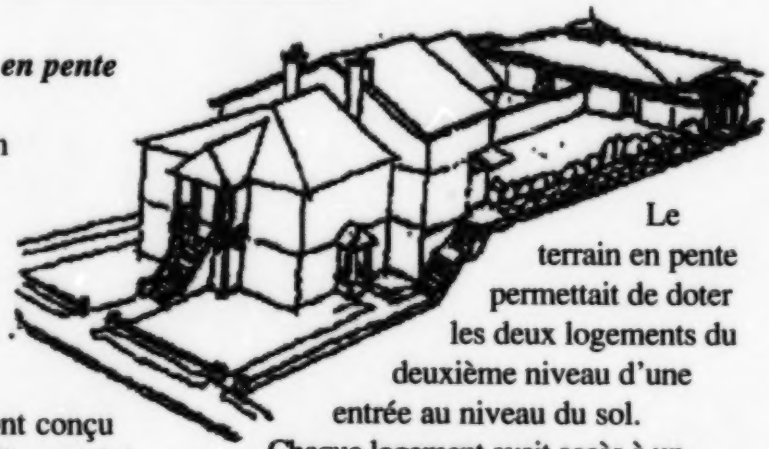
La mini-charrette a produit des esquisses de modèles conceptuels de triplex et de quadruplex pour trois terrains particuliers mais typiques.

On visait la production de logements dont le prix de vente se situerait dans la fourchette de 72 000 $ à 117 000 $, ce qui est comparable au prix d'un appartement ou d'une maison en rangée en copropriété. Le prix d'une maison individuelle moyenne à Nanaimo à ce moment-là était de 147 500 $.

Les principaux concepts sont résumés ci-dessous[3].

Un quadruplex sur un terrain en pente

Ce terrain de 20,11 m sur 43,43 m est situé dans un lotissement quadrillé typique d'un des vieux secteurs de Nanaimo. Le terrain montait en pente jusqu'à la ruelle à l'arrière du site.



Les participants à la charrette ont conçu un quadruplex pour ce terrain. Ils ont tiré parti de la pente du terrain, utilisant différents niveaux et lignes de toit pour rendre la structure plus intéressante. Les escaliers extérieurs donnaient aussi une identité distincte aux logements.

Tous les logements avaient une entrée privée dans la façade avant ou latérale.

Le terrain en pente permettait de doter les deux logements du deuxième niveau d'une entrée au niveau du sol. Chaque logement avait accès à un espace extérieur privé dans les cours avant ou arrière divisées et des terrasses et (ou) balcons étaient intégrés dans le modèle.

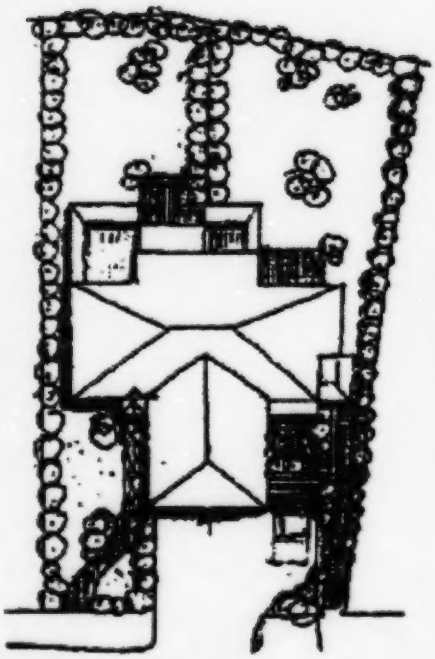
On avait prévu un garage pour quatre voitures auquel on aurait accédé par la ruelle, ainsi que deux places de stationnement supplémentaires à côté du garage.

---

[3] Ces concepts se trouvent dans la publication « Innovative Housing for Neighbourhoods: Triples and Quadruplex Infill Design Guidelines », City of Nanaimo, que l'on peut se procurer au CCDH (voir note 1)

Un triplex sur un terrain au milieu d'un îlot

Il s'agissait dans ce cas d'un terrain au milieu d'un îlot, ayant une façade de 16 m et qui n'était pas desservi par une ruelle. Les concepteurs ont créé un modèle assez traditionnel afin de s'assurer que le prototype s'intégrerait bien dans le quartier existant.



Le modèle prévoyait deux logements au rez-de-chaussée ayant chacun leur propre cour arrière et un autre à l'étage bénéficiant d'un toit-terrasse. Le modèle comprenait un garage pour deux voitures et deux autres places de stationnement.

Les trois logements avaient chacun leur propre entrée sur la façade donnant sur la rue.

Un quadruplex sur un terrain d'angle

On a utilisé un troisième terrain pour examiner les possibilités de conception de quadruplex. Il s'agissait d'un terrain d'angle sans ruelle.

En fin de compte, le modèle ressemblait quelque peu à deux duplex joints, chacun donnant sur une des rues principales. Deux entrées privées et une allée pour voitures menant à un garage pour deux voitures étaient recommandées pour chaque façade de rue. Dans ce cas aussi, chaque logement bénéficiait de sa propre terrasse ou cour privée ou d'un balcon au-dessus du niveau du sol.

Les concepteurs avaient prévu des lignes de toit découpées, des murs décalés, des fenêtres en saillie, des moulures, des allées pour piétons, un éclairage et un aménagement paysager pour définir les différents logements et s'assurer que l'immeuble serait attrayant vu des deux rues.

2.2 Le plan communal officiel

Les politiques du plan communal officiel sur les « *Neighbourhood* » (quartiers) encouragent l'aménagement de triplex et de quadruplex au moyen de lignes de conduite générales et spécifiques.

Par exemple, la densité cible pour les quartiers est établie à quinze logements par hectare (six logements par acre). La densité moyenne sur les terrains réservés aux quartiers est calculée dans un rayon d'environ 250 mètres du terrain. Cela devrait permettre l'aménagement de quelques triplex et quadruplex dans les quartiers de maisons individuelles.

Le plan prévoit de façon précise l'aménagement de petits îlots éparpillés plutôt que de grandes zones de maisons individuelles et (ou) de faible densité.

On n'encourage la construction de quadruplex que sur les terrains auxquels on peut accéder par une ruelle ou sur les terrains d'angle. Sur les terrains dont la façade donne sur des routes précises indiquées dans le plan, le rezonage pour permettre les triplex, quadruplex, maisons en rangée ou immeubles d'appartements peut être envisagé si l'aménagement améliorerait le paysage de rue, serait compatible avec les directives de conception et n'aurait pas pour effet de détourner la circulation vers les zones résidentielles environnantes. À ces endroits, le taux d'occupation du sol peut atteindre 0,45 et les autres limitations de la densité ne s'appliqueront pas.

Des groupes de discussion publics examinent le nouveau plan communal officiel pendant l'examen du Plan Nanaimo. Photo reproduite avec la permission de la ville de Nanaimo.

2.3 Les directives de conception de triplex et de quadruplex à construire sur des terrains intercalaires

Les directives adoptées en septembre 1997 exposent les grandes lignes des facteurs et principes de conception se fondant sur les prototypes conçus à la mini-charrette du projet A•C•T et illustrés par les esquisses de ces modèles.

La largeur minimale de la façade d'un lot pour un triplex, par exemple, est fixée à 16 m. La superficie minimale est de 600 m^2.

Chaque logement doit avoir une entrée privée sur la façade avant ou latérale, qui bénéficie d'un aménagement paysager et d'un éclairage individuel. Deux des logements doivent avoir un accès au niveau de la rue.

Le document donne plus de détails sur l'aménagement de places de stationnement, le respect du caractère du quartier existant, l'accès aux bâtiments à partir de la rue, l'aménagement paysager et la production de logements appropriés compte tenu des changements qui s'opèrent dans la population de la ville. Les éléments de conception doivent refléter ceux des maisons du quartier en ce qui a trait aux façades des bâtiments, aux pentes des toits (on encourage les pentes supérieures à 6:12), au style architectural et aux couleurs.

Les directives recommandent les étages à superficie inférieure au rez-de-chaussée afin d'éviter de créer des masses latérales trop imposantes (l'effet de « canyon »). D'autres directives portent sur la nécessité de créer une transition visuelle aux immeubles voisins et de définir le caractère de la façade.

Les directives prévoient aussi l'utilisation de l'aménagement paysager et de la conception pour créer des espaces ouverts individuels attrayants dans les cours avant, arrière et latérales, ainsi que l'aménagement de balcons et de toits-terrasses.

2.4 Le zonage

La zone résidentielle pour triplex et quadruplex (RM-2) a été adoptée en février 1998. On permet dans ces zones l'aménagement de petits collectifs d'habitation qui sont compatibles avec l'échelle des maisons individuelles dans le secteur ou qui améliorent les styles architecturaux qu'on y trouve. Ce zonage remplace un zonage précédent qui s'appliquait déjà à plus de cent terrains et qui permettait la construction de duplex.

Le paragraphe 7.2.3 établit le taux d'occupation du sol maximal pour un triplex (y compris les parties du bâtiment utilisées pour le stationnement) à 0,55. Pour un quadruplex, le taux maximal est de 0,65.

La surface construite maximale est de 42 % de la superficie du lot pour un triplex et de 48 % pour un quadruplex. Les superficies minimales des terrains sont les suivantes :

	Enclavé	Avec ruelle
Superficie minimale du terrain :	600 m²	873,72 m²
Façade minimale :	16 m	20,11 m
Profondeur minimale :	34,32 m	43,43 m

Les logements au niveau du sol doivent disposer d'au moins 18,6 m² d'espace extérieur privé et les logements au-dessus du niveau du sol, d'au moins 13,9 m².

La partie du règlement de zonage qui porte sur la zone RM-2 est reproduite à l'annexe A.

2.5 L'éducation du public

La ville fait la promotion de cette forme de logement par l'intermédiaire du processus de planification urbaine. Le personnel utilise les réunions de planification de quartier pour expliquer le concept et en donner des illustrations. Cela prendra du temps, mais c'est la méthode qui offre les meilleures chances de triompher de l'opposition, selon Sharon Fletcher, directrice de la planification stratégique.

« Nous croyons que c'est la façon la plus positive de donner de l'information sur le logement de ce genre dans une collectivité qui protège ses quartiers de maisons individuelles contre l'aménagement d'autres types de collectifs. »

Toutefois, Mme Fletcher est d'avis que le meilleur outil de promotion sera un ensemble achevé, attrayant et qui fonctionne. Un bon projet aiderait les résidents et les politiciens à visualiser le type d'immeuble qu'il serait possible de produire en vertu des directives.

Bien qu'il y ait eu quelques propositions, une seule présente des possibilités réelles. La faible activité sur le marché du logement est une raison importante de cette situation.

« Il y a eu très peu d'activité sur le marché du logement de Nanaimo pendant les deux dernières années », dit-elle. Sur les marchés de ce genre, peu de personnes sont prêtes à prendre le risque d'appuyer des projets « novateurs ».

Mais le besoin n'en existe pas moins. Kate Lowe, membre du *Chase River Neighbourhood Plan Steering Committee* (comité directeur du plan de quartier de Chase River), affirme que les résidents prennent souvent pour acquis que le logement « abordable » amène des gens indésirables.

« Les promoteurs ne construisent pas des logements pour les pédophiles ou les meurtriers, dit-elle. Un acheteur éventuel pourrait être une mère célibataire qui est une infirmière et qui veut demeurer près de l'hôpital. Beaucoup d'aînés à revenu fixe pourraient être admissibles à un logement dans ces triplex, de même que d'autres personnes qui veulent être propriétaires de leur propre maison dans un quartier de maisons individuelles, mais qui n'ont pas tout à fait les moyens d'acheter ce type de maison. »

2.6 Les leçons retenues

Tel qu'indiqué ci-dessus, les objectifs de ce projet ont changé pendant sa durée de six ans. Le changement le plus important a été la décision de ne pas réaliser le projet de démonstration. Mais la réforme de la réglementation a eu lieu. Si ces changements avaient déjà été apportés à la réglementation, il aurait probablement été plus facile de faire approuver la proposition initiale.

Felicity Adams était l'urbaniste municipale affectée au projet à ses étapes initiales. Elle est actuellement consultante au cabinet *CitySpaces Consulting Ltd.*, qui a récemment achevé un important projet sur la participation des citoyens pour le gouvernement de la Colombie-Britannique. Elle a dégagé ces leçons concernant la consolidation du soutien pour l'équipe et la collectivité :

1) En tant que parrain du projet, relevez des exemples de projets qui ont connu du succès. D'autres projets du programme A•C•T pourraient fournir de tels exemples. Examinez les raisons pour lesquelles ces projets ont réussi, comment les promoteurs sont venus à bout des aspects controversés et les leçons qu'on peut en tirer.

2) Avec les partenaires du projet, passez en revue des scénarios de réactions communautaires possibles, comme une confrontation lors d'une réunion publique, et faites des jeux de rôle pour trouver des moyens de venir à bout des situations difficiles. Ayez recours à des ressources externes pour vous aider à cet égard si nécessaire.

3) Mettez au point une feuille de questions souvent posées et de réponses que les partenaires du projet pourront utiliser.

4) Formez un chef au sein du groupe du projet afin qu'une seule personne soit prête à parler aux médias et soit à l'aise pour s'occuper des questions difficiles en toute connaissance.

5) Ayez recours à des groupes ou à des personnes connues localement pour présenter le projet.

Keith Story était le représentant de l'association des constructeurs d'habitations de Nanaimo au sein de l'équipe originale du projet. Il a trois principales recommandations à faire :

1) Incluez des exigences précises pour les types de logements novateurs lorsque vous planifiez de nouveaux secteurs. Ainsi, les conseillers et les résidents ont l'occasion de faire des commentaires pendant le processus de planification et tout le monde sait d'avance ce qui sera construit.

2) Si vous avez affaire à un projet de densification, obtenez l'appui de la collectivité le plus tôt possible. Essayez d'amener des personnes qui aimeraient vivre dans l'ensemble terminé (dans ce cas, des mères seules, des veufs ou veuves et des personnes handicapées) à la première réunion publique.

3) Si la collectivité s'oppose activement au projet et que les positions négatives se sont durcies, n'insistez pas. Vous pourriez nuire longtemps à l'acceptabilité des concepts novateurs dont vous essayez de faire la promotion.

Sharon Fletcher était l'urbaniste chargée de faire accepter la réforme de la réglementation. Elle ajoute les quelques recommandations suivantes :

1) Essayez d'éviter de changer le personnel au beau milieu d'un projet. Il est extrêmement difficile de continuer à bien progresser lorsque ces changements se produisent.

2) Évitez de vous attaquer de front à plusieurs priorités. Ce projet particulier n'aurait probablement pas dû être entrepris avant que l'examen en profondeur du plan communal officiel global de Nanaimo ait été achevé. La ville n'avait pas suffisamment de ressources pour maintenir la dynamique de ce projet pendant que le personnel du service d'urbanisme était pris par l'examen principal.

3) Le climat politique est également important. Le contexte pour l'adoption de ces règlements n'était pas propice avant que les politiques du logement du nouveau plan communal officiel aient été acceptées. Par la suite, le contexte aurait été plus favorable à l'aménagement de ce type de logement.

3.0 DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITE ET LES PRINCIPAUX INTERVENANTS

Nanaimo est une collectivité riveraine de l'île de Vancouver. En 1993, la collectivité comptait environ 60 000 habitants. À la fin des années 1980, il y a eu un boom de la construction qui a fait doubler la population de la ville en dix ans. Par conséquent, il existait une attitude protectrice à l'égard du caractère des communautés existantes qui se traduisait par une réaction contre le changement et les innovations.

Par ailleurs, près de 15 % de toutes les familles étaient dirigées par un parent seul. Un pourcentage semblable de résidents avaient 65ans ou plus et on prévoyait que ce pourcentage augmenterait de 57 % entre 1991 et 2011. Pendant la même période, le nombre de personnes âgées de 45 à 64 ans devait doubler.

C'est surtout dans le nord de la ville que se construisaient les nouveaux logements. Puisque presque tous ces logements prenaient la forme de grandes maisons individuelles, les occasions pour les ménages à revenu faible et modéré, y compris les aînés, les personnes à la veille de la retraite et les accédants à la propriété, d'acheter ou de louer un logement dans ce secteur étaient très limitées.

[4] La plan de Nanaimo a reçu le prix d'excellence de 1997 du Planning Institute of British Columbia. Il a également été classé en final pour le Prix pour la gestion innovatrice de l'Institut d'administration publique du Canada

3.1 La ville de Nanaimo

La ville a entrepris l'élaboration de la proposition de projet A•C•T. Elle offrait un terrain pour un projet de démonstration dont elle recouvrerait le coût une fois le projet terminé. Le service de l'urbanisme et de l'aménagement allait s'occuper du rezonage du terrain et fournirait les services de son personnel pour la totalité du projet, y compris les aspects liés à la réforme de la réglementation.

À mesure que le projet a changé, et notamment après qu'on ait abandonné l'idée du projet de démonstration, la direction de la ville est devenue encore plus essentielle.

Les fonctionnaires municipaux, notamment du service de l'urbanisme, ont consacré beaucoup de temps à la charrette, à l'élaboration des directives et à la modification des règlements.

3.2 Le secteur de l'habitation

L'association des constructeurs d'habitations de Nanaimo avait initialement proposé de construire l'immeuble pour en faire sa « maison témoin » de 1993. Elle avait entamé le dialogue avec ses propres membres et les organisateurs du programme

de construction résidentielle du collège Malaspina.

Toutefois, lorsque la demande de rezonage s'est heurtée à une opposition considérable dans la collectivité, l'association a décidé qu'elle ne pouvait pas ne pas tenir compte du jugement public. Au lieu de susciter la bonne volonté et d'encourager l'innovation, le projet risquait de créer un profond ressentiment dans la collectivité. L'association a donc retiré son appui.

Après l'abandon de la partie de démonstration du projet, l'association des constructeurs d'habitations s'est contentée de jouer un rôle consultatif ou d'examen. D'autres groupes, y compris l'Institut du développement urbain (section de Nanaimo) et la chambre immobilière de Nanaimo, ont rempli des rôles semblables, en participant aux réunions et en examinant les projets.

3.3 Les architectes

Un représentant de l'association des architectes de l'île de Vancouver a fait partie de l'équipe initiale du projet. La charrette de conception regroupait Richard Hulbert, de *R. Hulbert and Associates Ltd.* de Vancouver, et les architectes Jerry Ellins et David Spearing, de Nanaimo. Toutes ces entreprises avaient déjà travaillé pour la ville et étaient reconnues pour leur conception de grande qualité et leur sensibilité aux besoins individuels et de la collectivité.

3.4 La collectivité

L'équipe du projet comprenait un représentant du sous-comité du logement du comité consultatif sur la planification sociale, composé de cinq citoyens. En plus, le comité consultatif des résidents de North Nanaimo (12 résidents) et d'autres groupes communautaires ont travaillé avec l'équipe du projet à divers titres.

3.5 Les consultants

L'équipe de projet a employé les entreprises *Aplin and Martin Consultants Ltd.* (ingénieurs, urbanistes, architectes paysagistes et arpenteurs) et *Elbe Locke Walls Architects Ltd.* pour superviser le projet. Ces entreprises, toutes deux de la région de Vancouver, avaient de solides références dans les domaines du logement et de l'urbanisme.

4.0 RÉPERCUSSIONS SUR LE COÛT, LE CHOIX ET LA QUALITÉ DU LOGEMENT

4.1 Le nouveau cadre de réglementation élargit les choix de logements

Les nouveaux règlements visant l'aménagement de triplex et de quadruplex autorisent la production d'une nouvelle forme de logement abordable, vendable et discrète qui répondra aux besoins de logement cernés.

Des politiques précises sont incluses dans le nouveau plan communal officiel de Nanaimo, un plan qui est bien protégé par un public et un conseil extrêmement motivés et bien informés.

Les nouvelles directives et le nouveau zonage permettent la construction de ces triplex et quadruplex dans les secteurs dont le zonage autorise déjà les duplex (plus de cents terrains dans la ville). Puisque ces nouveaux règlements permettront une forme plus compacte ayant une densité plus forte que celle que permettent les maisons en rangée ou les petits immeubles d'appartements sans ascenseur, ils pourraient aussi être utiles pour favoriser le réaménagement des terrains plus petits dans les secteurs ayant ce zonage.

4.2 Les triplex et quadruplex augmentent l'abordabilité

Les modèles conçus pendant la charrette et intégrés dans les nouveaux règlements de Nanaimo visaient la production de petits logements qui pourraient se vendre à un prix correspondant à entre 50 % et 75 % du prix d'une maison individuelle moyenne. Ron Caldwell, président de *Habitat for Humanity* (société de Nanaimo), dit que les petits collectifs sont attrayants étant donné le coût des terrains à Nanaimo. Cet organisme prévoit actuellement construire un triplex dans le cadre de son prochain projet. Il s'agira de logements en copropriété dont il espère avoir achevé la construction avant juin 1999.

Les fonctionnaires municipaux appuient l'initiative et aimeraient que d'autres projets de ce genre voient le jour.

4.3 On informe les membres de la collectivité et du conseil municipal sur les choix de logements

Les politiques et résidents ont été exposés à des concepts et à des idées pour favoriser des formes de collectifs à faible densité. Les idées font l'objet de discussions plus approfondies pendant les

journées d'accueil et les réunions informelles dans le cadre du processus de planification de quartier.

4.4 Les idées sont transférées à d'autres municipalités

Le « Plan Nanaimo », un processus de planification communal officiel primé,[4] a été largement distribué. Les représentants municipaux du Canada entier ont entendu parler de ses caractéristiques novatrices. Les personnes qui demandent des copies du plan et des documents pertinents sont ainsi mises au courant des politiques en matière de triplex et de quadruplex.

ANNEXE A — RÉGLEMENT DE ZONAGE 4000.207

Le Conseil municipal de Nanaimo a adopté la modification du règlement de zonage créant sa nouvelle zone résidentielle pour triplex et quadruplex (RM-2, reproduite ci-dessous) en février 1998. Cette zone vise à permettre la production de petits collectifs d'habitation qui

sont compatibles avec l'échelle des ensembles de maisons individuelles dans un secteur particulier ou qui en améliorent le style architectural. Elle remplace un zonage précédent qui s'appliquait déjà à plus de cent terrains et qui permettait la construction de duplex.

7.2 ZONE RÉSIDENTIELLE POUR TRIPLEX ET QUADRUPLEX – (RM-2) (4000.207; 2 février 1998)

Est permise dans cette zone la construction de petits collectifs d'habitation qui sont compatibles avec l'échelle des ensembles de maisons individuelles dans le secteur ou qui en améliorent le style architectural.

7.2.1. UTILISATIONS PERMISES (4000.075; 23 janvier 1995) (4000.178; 2 février 1998)

Gîte touristique, sous réserve de la partie 5
Pension, sous réserve de la partie 5
Duplex
Triplex
Quadruplex
Maisons individuelles, sous réserve des paragraphes :

- 6.1.2. Conditions de l'utilisation;
- 6.1.3. Densité;
- 6.1.6. Exigences relatives aux cours;
- 6.1.7. Hauteur des bâtiments;
- 6.1.8. Hauteur des clôtures; et
- 6.1.9. Stationnement hors rue

7.2.2. CONDITIONS DE L'UTILISATION

7.2.2.1. Aucune aire de rangement ni pour contenant à ordures n'est permise dans la marge de recul de la cour avant.

7.2.2.2. Lorsqu'on prévoit construire un triplex ou un quadruplex, la surface de plancher brute maximale de chaque étage au-dessus du rez-de-chaussée ne doit pas dépasser 80 % de la surface de plancher brute du rez-de-chaussée.

7.2.2.3. Les quadruplex ne sont autorisés que sur les terrains d'angle ou les terrains donnant sur une ruelle.

7.2.3. DENSITÉ

7.2.3.1. Il ne doit pas y avoir plus de quatre logements par terrain.

7.2.3.2. Il ne doit pas y avoir plus de deux bâtiments principaux par terrain.

7.2.3.3. Le taux d'occupation du sol maximal d'un triplex ne doit pas dépasser 0,55.

a) Aux fins du présent paragraphe, le calcul du taux d'occupation du sol doit inclure les parties du bâtiment servant au stationnement.

7.2.3.4. Le taux d'occupation du sol maximal d'un quadruplex ne doit pas dépasser 0,65.

a) Aux fins du présent paragraphe, le calcul du taux d'occupation du sol doit inclure les parties du bâtiment servant au stationnement.

7.2.4. SUPERFICIE DU TERRAIN

7.2.4.1. Le terrain ne doit pas avoir une superficie inférieure à 600 mètres carrés (6 459 pieds carrés) et il doit être desservi par un réseau collectif d'approvisionnement en eau, un réseau collectif d'égouts sanitaires et un réseau d'évacuation des eaux pluviales.

7.2.4.2. Nonobstant le paragraphe 7.2.4.1., un terrain d'angle ne doit pas avoir une superficie inférieure à 693 mètres carrés (7 459 pieds carrés) et doit être desservi par un réseau collectif d'approvisionnement en eau, un réseau collectif d'égouts sanitaires et un réseau d'évacuation des eaux pluviales.

7.2.4.3. Nonobstant le paragraphe 7.2.4.1., un terrain donnant sur une ruelle ne doit pas avoir une superficie inférieure à 873,72 mètres carrés (9 405 pieds carrés) et il doit être desservi par un réseau collectif d'approvisionnement en eau, un réseau collectif d'égouts sanitaires et un réseau d'évacuation des eaux pluviales.

7.2.4.4. Nonobstant les paragraphes 7.2.4.1 à 7.2.4.3., lorsqu'un terrain donne sur un cours d'eau tel que défini à l'annexe G, la bande de protection obligatoire ne doit pas être incluse dans le calcul de la superficie minimale du terrain.

7.2.5. SURFACE CONSTRUITE DU TERRAIN

7.2.5.1. La surface construite du terrain ne doit pas être supérieure à 40 % de la superficie du terrain.

7.2.5.2. Nonobstant le paragraphe 7.2.5.1., lorsqu'on prévoit construire un triplex, la surface construite du lot ne doit pas être supérieure à 42 % de la superficie du terrain.

7.2.5.3. Nonobstant le paragraphe 7.2.5.1., lorsqu'on prévoit construire un quadruplex, la surface construite du lot ne doit pas être supérieure à 48 % de la superficie du terrain.

7.2.6. DIMENSIONS DU TERRAIN

7.2.6.1. Nonobstant le paragraphe 5.1.7.2., la façade minimale du terrain doit être de 16 mètres (52,49 pieds) ou de 20,11 mètres (66 pieds) lorsque le terrain donne sur une ruelle.

7.2.6.2. Nonobstant le paragraphe 5.1.7.4., la profondeur minimale du terrain doit être de 34,32 mètres (112,6 pieds) ou de 33 mètres (108 pieds) lorsqu'il s'agit d'un terrain d'angle ou de 43,43 mètres (142,5 pieds) lorsque le terrain donne sur une ruelle.

7.2.7. EXIGENCES RELATIVES AUX COURS

7.2.7.1. Une cour avant d'au moins 6 mètres (19,69 pieds) doit être aménagée.

7.2.7.2. Des cours latérales d'au moins 1,5 mètre (4,92 pieds) chacune doivent être aménagées. Dans le cas d'un terrain d'angle, la cour latérale donnant sur la rue adjacente ne doit pas être inférieure à 3 mètres (9,84 pieds).

a) Nonobstant le paragraphe 7.2.7.2., lorsqu'on prévoit construire un triplex ou un quadruplex, la marge de recul de la cour latérale ne doit pas être inférieure à 2,4 mètres (7,87 pieds) lorsque l'entrée donne sur la cour latérale.

7.2.7.3. Une cour arrière d'au moins 6 mètres (19,69 pieds) doit être prévue pour un bâtiment principal. Une cour arrière d'au moins 3 mètres (9,84 pieds) doit être prévue pour un bâtiment accessoire.

7.2.7.4. Nonobstant les paragraphes 5.4.2. et 5.4.3., lorsqu'on prévoit construire un triplex ou un quadruplex, le ressaut maximal autorisé des terrasses découvertes et des perrons dans une cour avant ou une cour arrière obligatoire est de 3 mètres (9,84 pieds).

7.2.7.5. Nonobstant les paragraphes 7.2.7.1. à 7.2.7.4., les règlements généraux de la partie 5 sur l'implantation des bâtiments à proximité des cours d'eau et des routes principales s'appliquent également.

7.2.8. HAUTEUR DES BÂTIMENTS

7.2.8.1. La hauteur d'un bâtiment principal ne doit pas dépasser 7,75 mètres (25,43 pieds) ni trois étages.

7.2.8.2. La hauteur d'un bâtiment accessoire ne doit pas dépasser 4,5 mètres (14,76 pieds).

7.2.8.3. Nonobstant la partie 4, la hauteur est mesurée verticalement à partir du niveau naturel moyen du sol enregistré aux angles extérieurs du bâtiment ou à la bordure de trottoir, la valeur la plus grande étant retenue, jusqu'à la partie la plus haute de la surface d'un toit plat, à la ligne du terrasson d'un

comble à la mansard et au niveau médian entre les débords de toit et le faîte d'un toit en pente à pignons, à croupes ou à combles.

7.2.8.4. Lorsqu'on prévoit construire un triplex ou un quadruplex, les lucarnes ne sont pas assujetties aux exigences concernant la hauteur dont il est question dans cette section.

7.2.9. HAUTEUR DES CLÔTURES

7.2.9.1. La hauteur d'une clôture ne doit pas dépasser 1,2 mètre (3,94 pieds) dans une cour avant.

7.2.9.2. La hauteur d'une clôture ne doit pas dépasser 1,8 mètre (5,90 pieds) dans toute cour latérale ou cour arrière, sauf lorsqu'une cour latérale ou arrière donne sur une ruelle, dans lequel cas la hauteur d'une clôture ne doit pas dépasser 2,4 mètres (7,87 pieds).

7.2.9.3. Dans le cas d'un terrain d'angle, la hauteur d'une clôture ne doit pas dépasser 1,8 mètre (5,9pieds) le long de la façade donnant sur la rue de côté. (4000.075; 23janvier 1995)

7.2.9.4. Nonobstant les paragraphes 7.2.9.1. à 7.2.9.3., la hauteur des clôtures est assujettie aux dispositions générales précisées dans la partie 3, « Visibilité aux intersections », « Hauteurs des clôtures », et « Exemptions relatives à la hauteur ».

7.2.10. ESPACE EXTÉRIEUR PRIVÉ

7.2.10.1. Lorsqu'on prévoit construire un triplex ou un quadruplex, un espace extérieur privé doit être aménagé pour chacun des logements, de la façon précisée ci-dessous :

a) Les logements au niveau du sol doivent disposer d'au moins 18,6 mètres carrés (200 pieds carrés) d'espace extérieur privé ayant une profondeur minimale de 3,65 mètres (12 pieds).

b) Les logements au-dessus du niveau du sol doivent disposer d'au moins 13,9 mètres carrés (150 pieds carrés) d'espace extérieur privé ayant une profondeur minimale de 2,43 mètres (8 pieds)

7.2.11. STATIONNEMENT HORS RUE

7.2.11.1. Un stationnement hors rue doit être aménagé et maintenu en conformité avec le règlement sur le stationnement hors rue contenu dans la partie 13 du présent règlement.

7.2.12. ÉCRANS ET AMÉNAGEMENT PAYSAGER

7.2.12.1. Tous les appareils mécaniques et électriques ou autres équipements de service situés à l'extérieur ou sur le toit d'un bâtiment doivent être masqués des propriétés et rues adjacentes au moyen de structures ornementales, d'éléments d'aménagement paysager ou d'autres moyens.

7.2.12.2. Toutes les aires extérieures de rangement et pour contenants à ordures doivent être masqués en conformité avec la partie 14 du présent règlement.

7.2.12.3. Lorsqu'une zone RM-2 donne sur une autoroute ou sur une zone RS, A, C, MA, I ou P ou est séparée d'une de ces zones par une autoroute, il faut recourir aux écrans et à l'aménagement paysager tel que prévu dans les exigences de la partie 14 du présent règlement.